



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **H.L. N.**, narozen dne X
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem U S. 123, R.
zastoupen advokátem Mgr. Vratislavem Tauberem
HLADÍK & TAUBER, advokátní kancelář, v.o.s.
sídlem nám. 28. října 1898/9, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2017, č. j. MV-175414-5/SO-2015

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou doručitou Krajskému soudu v Brně dne 5. 4. 2017 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2017, č. j. MV-175414-5/SO-2015 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán prvního stupně“ nebo „ministerstvo“), ze dne 2. 11. 2015, č. j. OAM-1924-25/DP-2015 (dále též „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“).
2. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání - osoba samostatně výdělečně činná, a to výrokem I. dle § 44a odst. 3, ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b), zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce neplnil účel povoleného pobytu; a výrokem II. dle § 44a odst. 3, ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b), a v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce na území.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce nejprve uvedl, že zásadní otázkou pro rozhodnutí o plnění účelu pobytu bylo posouzení činnosti žalobce v rámci sdružení, resp. význam legitimního očekávání ve vztahu k právnímu názoru ministerstva a žalovaného. K tomu žalobce podotkl, že na území České republiky pobývá od roku 2008, tedy již (ke dni podání žaloby – pozn. soudu) 9 let, přičemž mu bylo dne 19. 2. 2009 mimo jiné vydáno živnostenské oprávnění, jehož předmětem byla výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, obor výroba potravinářských a škrobářských výrobků.
4. Namítl, že jeho žádost byla zamítnuta na základě právního hodnocení činnosti vykonávané v rámci sdružení podnikatelů, jakož i neurčitého pojmu „jiná závažná překážka“ pobytu. Dle žalobce však skutkový stav projednávané věci vůbec nelze podřadit pod tento zákonný pojem. Již ze systematického členění § 56 zákona o pobytu cizinců jednoznačně vyplývá, že jinou závažnou překážkou se má na mysli ochrana zcela fundamentálních politických zájmů státu, když tento pojem spadá do kategorie pojmů jako „ochrana bezpečnosti státu“, „veřejný pořádek“, „veřejná bezpečnost“ atp. Ostatně takto uvedené pojmy chápou také všechny zákony České republiky, kdy postačuje poukázat např. na § 11 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem; na § 2, § 5 a § 15 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky; nebo na § 2 a § 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Žalobce se proto domníval, že jím realizované případné „nesamostatné podnikání“ nelze řadit mezi nejzávažnější jednání spadající pod tyto pojmy. K tomu upozornil na úpravu institutu správního vyhoštění, kdy překážka způsobilá neumožnit vstup cizinci na území musí být dostatečně závažná, ale především musí trvat, a rovněž na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS.
5. Správní orgány shodně zahrnuly pod pojem jiné závažné překážky „neplnění účelu pobytu“, což však dle názoru žalobce představuje skutečnost, jejíž okolnosti musí správní orgán u každého konkrétního případu právně hodnotit a toto své hodnocení odůvodnit. V takovém případě je na správní orgán tím spíše kladem požadavek předvídatelnosti a konzistence ve svém rozhodování. Posuzování skutku, k němuž došlo v minulosti

prizmatem „současného“ právního názoru, jenž se vyvíjí v čase, pak dle žalobce odporuje zásadě zákazu retroaktivity a narušuje právní jistotu všech adresátů právní normy. V souvislosti s tím rovněž upozornil na rozkolísanost hodnocení výkonu podnikatelské činnosti v rámci sdružení ze strany správních orgánů, k čemuž odkázal na dřívější rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2016, č. j. MV-86533-13/SO-2012, ze dne 4. 10. 2016, č. j. MV-31245-9/SO-2014, a ze dne 20. 1. 2017, č. j. MV-149298-4/SO-2016.

6. K otázce plnění účelu pobytu v současnosti žalobce uvedl, že vykonává souběžně jak samostatnou výdělečnou činnost, tak i závislou práci v zaměstnaneckém poměru. Skutečnost, že žalobce vykonává tuto svoji podnikatelskou činnost „po skončení pracovní doby“ nemění nic na tom, že podnikatelskou činnost vykonává. Posuzování „samostatnosti“ této činnosti ze strany ministerstva žalobce považoval za subjektivní, přičemž uvedl, že si o tomto správní orgán prvního stupně ani žalovaný úsudek udělat nemohou, neboť k tomu nemají zákonem danou pravomoc. Napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v této části považoval za nulitní. Od roku 2014 žalobce disponuje povolením k zaměstnání. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani žalovaného tak neodpovídala aktuálnímu skutkovému stavu, když tento mohl trvat nanejvýš do roku 2014, přičemž rozhodující by mělo být považováno chování cizince v poslední době.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný v rámci svého vyjádření, které zdejšímu soudu došlo 12. 5. 2017, navrhl, aby soud žalobu zamítl. K samotným žalobním námitkám uvedl následující.
8. Dle žalovaného je možné pod pojem „závažná překážka pobytu cizince na území“ podřadit mimo příklady uvedené žalobcem také nenaplnění účelu převážné části předchozího povolení k pobytu. Na podporu své argumentace odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69. K námitce rozkolísanosti hodnocení výkonu podnikatelské činnosti v rámci sdružení ze strany pobytových správních orgánů žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že každé správní řízení musí být posuzováno individuálně a jednotlivá kritéria v různých případech mohou mít s ohledem na skutkové okolnosti různý vliv. S každou podanou žádostí je třeba vyhodnocovat individuální okolnosti případu. Ve vztahu k pravomoci posuzování skutečného obsahu vykonávané činnosti žalobcem pak žalovaný pouze zopakoval svoje přesvědčení uvedené v napadeném rozhodnutí a doplnil, že opačný výklad by byl v rozporu se smyslem a účelem zákona o pobytu cizinců.

IV. Replika

9. Žalobce v replice podané dne 16. 6. 2017 nad rámec zopakování žalobních bodů obecně souhlasil s tvrzením žalovaného, že každé správní řízení musí být posuzováno individuálně. Nicméně je třeba rovněž respektovat zásadu předvídatelnosti správního rozhodování a legitimního očekávání, což dle názoru žalobce ve vztahu k rozkolísanosti rozhodovací praxe žalovaného, resp. ministerstva ohledně posuzování účasti ve sdružení jakožto výkonu podnikatelské činnosti není dodržováno. V tomto postupu žalobce spatřoval narušení i ústavněprávní maximy rovnosti všech před zákonem, vyjádřené v § 2 odst. 4 správního řádu.

V. Ústní jednání

10. Ve věci proběhlo dne 26. 3. 2019 jednání před Krajským soudem v Brně, za účasti v substituci zmocněného advokáta žalobce. Žalovaný se z účasti na ústním jednání přípisem ze dne 5. 3. 2019 omluvil s tím, aby věc byla projednána a rozhodnuta bez jeho přítomnosti, a odkázal na své písemné stanovisko.
11. V rámci jednání žalobce setrval na své dosavadní argumentaci. Pouze zdůraznil, že by mělo být přihlíženo k míře „prohřešku“ žalobce v podobě závislosti vykonávané činnosti (a možného výkonu nelegální práce), když se ze strany žalobce v konkrétní věci nejedná ani o přestupek, natož o trestný čin.

VI. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl po nařízeném soudním jednání, neboť žalobce vyslovil s rozhodnutím věci bez nařízení jednání svůj nesouhlas. Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Ze spisového materiálu vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti. Dne 20. 1. 2015 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu uděleného dle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za účelem podnikání jako osobě samostatně výdělečně činné. Z Cizineckého informačního systému správní orgán prvního stupně zjistil, že žalobce na území České republiky pobýval nejprve na základě dlouhodobého víza uděleného za účelem podnikání s platností od 23. 3. 2008 do 11. 2. 2009 a posléze na základě povolení k dlouhodobému pobytu (vydaného pro týž účel) s platností do 11. 2. 2011. Platnost takto vydaného povolení byla následně žalobci opakovaně prodloužena, a to s dobou platnosti od 12. 2. 2011 do 11. 2. 2013 a od 12. 2. 2013 do 11. 2. 2015.
14. Úřadem práce České republiky, krajská pobočka v Brně bylo dne 24. 6. 2014 vydáno rozhodnutí č. j. BOA-346/2014-za, kterým bylo povoleno žalobci zaměstnání u společnosti Vodňanská drůbež, a.s., místo výkonu práce v závodu společnosti v Modřicích, a to na dobu od 1. 7. 2014 do 30. 6. 2015. Dne 16. 4. 2015 bylo Úřadem práce České republiky vydáno rozhodnutí č. j. BOS-346-1/2014-za, kterým bylo předmětné povolení k zaměstnání prodlouženo na dobu od 1. 7. 2015 do 30. 6. 2017. Součástí správního spisu je taktéž potvrzení společnosti Vodňanská drůbež, a.s. ze dne 23. 4. 2015 o tom, že byl žalobce v dané době jejím zaměstnancem.
15. Z rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3-RZ, dále vyplynulo, že dne 17. 7. 2012 byla provedena kontrola v areálu společnosti Vodňanská drůbež, a.s. na adrese Chrlická 522, Modřice, zaměřená na dodržování pracovně právních předpisů. V průběhu šetření bylo na místě zjištěno více než dvacet cizinců vietnamské státní příslušnosti včetně žalobce, kteří na místě vykonávali činnost dělníka u výrobní linky, a to na základě smlouvy o sdružení společníků společnosti Servis Group dle § 829 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý občanský zákoník“). Na smlouvě o společnosti ze dne 2. 1. 2014 uzavřené dle § 2761 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), která je součástí správního spisu pod č. j. OAM-1924-14/DP-2015, navazující na předchozí smlouvu o sdružení založeného

dne 2. 1. 2007 postupem dle § 829 a násl. starého občanského zákoníku, je jakožto její společník uveden i žalobce, kdy je tento na předmětné smlouvě také podepsán. Daným rozhodnutím oblastního inspektorátu práce bylo konstatováno, že se JUDr. E. P. (zmocněnec žalobce ve správním řízení – pozn. soudu) jako podnikající fyzická osoba dopustil správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), když umožnil na pracovišti v areálu společnosti Vodňanská drůbež, a. s., ulice Chrlická 522, Modřice, výkon nelegální práce ve výroku uvedeném 23 cizincům vietnamské státní příslušnosti, včetně žalobce. Oblastní inspektorát práce došel k závěru, že cizinci v areálu závodů vykonávali závislou práci bez platné pracovní smlouvy a rozhodnutí o povolení k zaměstnání, resp. předmětnou činnost nevykonávali na vlastní zodpovědnost. Za uvedený správní delikt byla JUDr. E. P. (zmocněnci žalobce ve správním řízení – pozn. soudu) uložena pokuta 7.300.000 mil. Kč. Toto rozhodnutí je stejně jako rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 5. 5. 2014, č. j. 918/1.30/14/14.3, jímž bylo zamítnuto odvolání JUDr. P. (zmocněnce žalobce ve správním řízení – pozn. soudu), součástí správního spisu pod č. j. OAM-1924-14/DP-2015, resp. OAM-1924-13/DP-2015.

16. Za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, předvolal správní orgán prvního stupně v souladu s § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců žalobce k výsledku. V průběhu výsledku konaného dne 19. 3. 2015 (viz protokol ze dne 19. 3. 2015, č. j. OAM-1924-12/DP-2015) žalobce uvedl, že momentálně podniká v drůbeži v Modřicích, ve sdružení, a to od roku 2008. Nezajímal se o jméno sdružení ani přesnou adresu. Nevěděl, zda a jakým způsobem je sdružení registrováno u státního úřadu ČR. Neznal obsah smlouvy o sdružení. Svou roli ve sdružení popsal tak, že je jeho členem a že ví, že dělá svoji práci. Žalobce neznal obchodní partnery sdružení a nevěděl, kdo dojednává za sdružení zakázky. Finanční výsledek svého podnikání za uplynulý rok, tj. rok 2014, žalobce neuvedl, neboť si to dle svých slov přesně nepamatoval. Na otázku, zda si přiznání k dani z příjmů fyzických osob podával sám, uvedl „ano, v závodě mi to někdo udělal“. O platby na platby na sociální pojištění se dle slov žalobce stará závod. Svůj pracovní den popsal tak, že například včera začal od 6 hodin a pracoval do 14 hodin. Jeho náplní práce má být dávání párků do sáček u pracovní linky. Na otázku, zda je tato činnost jeho jediným příjmem žalobce odpověděl, že když má čas, udělá pár hodin přesčas. Při práci přesčas má žalobce dělat jinou činnost, a to vykostovat stehna ve vedlejší dílně. Této činnosti se měl žalobce věnovat 2 až 3 hodiny denně, a to skoro každý den. Za tento měsíc [březen 2015 – pozn. soudu] měl žalobce dle svých slov již zhruba 100 hodin přesčasů. Zmocněný zástupce [JUDr. E. P. – pozn. soudu] doplnil, že na výrobu párků má žalobce povolení k zaměstnání. Vedle toho zůstává členem sdružení a v rámci práce přesčas vykonává vykostování kuřat. Svou pracovní dobu měl žalobce již dle svých slov stanovenou v pracovní smlouvě, kterou měl od 1. 7. 2014, před tímto datem pracoval v Modřicích v rámci sdružení, které mělo v roce 2008 udělat „pár Vietnamců“. Pracovní smlouvu uzavřel v návaznosti na to, že jim to řekl „někdo z vedení závodu“. Nevěděl, na základě čeho prostory a jejich vybavení, v nichž popsané činnosti provádí, může využívat, ani kdo je jejich vlastníkem. Nevěděl, od kdy je má sdružení pronajaté ani kolik činí v současnosti nájemné, jelikož se podle svých slov o tyto skutečnosti nezajímal. Nežjišťoval si výsledky hospodaření sdružení ani nevěděl, kolik má sdružení alespoň přibližně členů. Na otázku od koho ví, zda má na práci přesčas přijít, žalobce uvedl, že se musí jít zeptat do „dílny“, jestli je práce. K předávání hotové práce žalobce sdělil, že všechno dají do bedny a odevzdají to tam, kde to vzali. Vždycky jim to někdo předá a pak si to vezme. Kdo jim práci předává a

následně hotovou přebírá, žalobce nevěděl. Práce přesčas má být dle žalobce placena podle množství zpracovaného masa. Za práce přesčas jsou dle slov žalobce odměňováni skupinově v hotovosti, kterou si pak mezi sebou skupina rozdělí. Tyto peníze má žalobce dostávat jednou za měsíc. Na otázku, jak zavádí své příjmy z práce přesčas do účetnictví, když nemá žádné doklady o příjmech, žalobce uvedl „je to tak, je to tak“. Jako výši svého měsíčního příjmu uvedl částku od 20.000 Kč do 30.000 Kč, přičemž mzda plynoucí ze zaměstnání měla činit 12.000 Kč čistého, zbytek částky tvořila odměna za přesčasy.

17. Na základě výše uvedených skutečností dospěly pobytové správní orgány obou stupňů shodně k závěru, že žalobce neplnil a neplní účel, pro který mu byl povolen pobyt, přičemž byla zjištěna jiná závažná překážka jeho pobytu na území České republiky, jelikož žalobce v minulosti nevykonával a ani v současnosti nevykonává podnikatelskou činnost jako osoba samostatně výdělečně činná, ale činnost vykazující znaky závislé práce. S těmito závěry správních orgánů se krajský soud ztotožňuje, a to základě blíže níže rozvedených důvodů.
18. V projednávaném případě je předmětem řízení rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Vzhledem k tomuto pokládal krajský soud za nutné nejprve shrnout relevantní právní úpravu a judikaturu správních soudů týkající se dané problematiky, a to i v souvislosti k obsahu námitek žalobce.
19. Dle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 stejného zákona vztahují obdobně.
20. 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 zákona o pobytu cizinců).
21. Ustanovení § 37 v odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců upravuje, že ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno. Dle odst. 2 písm. b) téhož ustanovení 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 přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.
22. Dle § 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 stejného zákona, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
23. K námitkám žalobce vztahujícím se k účelu povolení k pobytu v minulosti je nutné poukázat na již ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013-50), dle které nenaplnění účelu předchozího pobytu představuje tzv. jinou závažnou překážku pobytu dle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a je tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona, aplikovaného na základě odkazu v § 44a odst. 3 téhož

zákona. V případě jiné závažné překážky pobytu se tedy nemusí jednat o natolik závažné okolnosti ohrožující svou povahou zájmy České republiky a bezpečnost státu. V návaznosti na to nejsou relevantními ani odkazy žalobce na institut správního vyhoštění zakotvený v § 119 zákona o pobytu cizinců, nebo na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 As 4/2010, v němž se zabýval výkladem pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“.

24. V dané věci zároveň není sporu o tom, že dlouhodobý pobyt nelze prodloužit, neplní-li cizinec na území účel, pro který mu bylo povolení k pobytu uděleno (srov. výše citované znění § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3, téhož zákona). Správní orgány přitom v posuzovaném případě aplikovaly jak § 37 odst. 2 písm. b), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tak § 37 odst. 1 písm. b) tohoto zákona.
25. Pro oba uvedené případy přitom 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 přitom nutné hodnotit konkrétní skutkové okolnosti toho kterého případu – zejména rozsah období, po které nebyl účel pobytu plněn, jakož i důvody tohoto neplnění (srov. k tomu shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29). Za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je pak třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (srov. k tomu shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014-35, nebo ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 313/2015-35).
26. V daném případě přitom z hlediska hodnocení rozsahu období, po které neměl být účel pobytu žalobce plněn, nelze správním orgánům vytýkat, že toto období v délce 1 roku a 4,5 měsíce poměřovaly s délkou doby, na kterou byl žalobci naposled prodloužen pobyt, tj. s dobou platnosti povolení 12. 2. 2013 – 11. 2. 2015. Byl-li žalobci povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání (OSVČ) v tomto dvouletém časovém rozpětí, pak nevykonávání podnikatelské činnosti od února roku 2013 do přinejmenším konce června 2014 je nepochybně možno pokládat za většinovou dobu, po kterou žalobce v tomto období účel pobytu neplnil.
27. K vlastním důvodům neplnění účelu pobytu pak krajský soud uvádí, že podnikání, jak vyplývá z § 420 občanského zákoníku, je výdělečnou činností vykonávanou samostatně živnostenským nebo jiným obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně a za účelem dosažení zisku. Podle dřívější úpravy obsažené v zákoně č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, se podnikáním rovněž rozuměla soustavná činnost prováděná podnikatelem vlastním jménem na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Živností se dle § 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), rozumí soustavná činnost provozována samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem.
28. Aby tedy mohla být činnost podnikatele pokládána za podnikání, resp. živnost, je třeba ve smyslu výše uvedených ustanovení kumulativního naplnění všech pojmových znaků. Jedním z pojmových znaků činnosti, má-li být tato podnikáním (živností), je její samostatnost. V případě tohoto znaku má přitom krajský soud za to, že tento v souvislosti s činností žalobce v období od 12. 2. 2013 do 30. 6. 2014 naplněn nebyl. Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobce v daném období vykonával závislou práci bez povolení k

zaměstnání a bez příslušné pracovní smlouvy. O svém členství ve sdružení sice žalobce věděl, to však bylo v souvislosti jeho „podnikáním“ jedinou skutečností, která mu byla známá. Nevěděl, jak se sdružení jmenuje, kdo jsou jeho další členové, zda je registrováno u některého z úřadů v České republice. Nevěděl ani to, jakým způsobem sdružení svou činnost realizuje, kdo pronajímá prostory pro výkon činnosti, za jakou cenu, kdo sjednává zakázky pro sdružení a o jaké zakázky se jedná. Neznal ani výsledky hospodářské činnosti sdružení.

29. Pokud v daném případě správní orgány obou stupňů uzavřely, že činnost žalobce v rámci sdružení vykazovala do 30. 6. 2014 znaky závislé práce, i s tímto hodnocením se krajský soud ztotožňuje. Vymezením znaků závislé práce se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, publ. pod č. 3027/2014 Sb. NSS. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vymezil znaky, které musejí být naplněny, aby bylo možno hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Těmito znaky jsou: (i) soustavnost, (ii) osobní výkon práce a (iii) vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů). Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[s]polečným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“*
30. Naplněním shora popsaných znaků se pak přímo v případě nyní posuzovaného sdružení podnikatelů, v jehož rámci žalobce do 30. 6. 2014 vykonával svou výhradní činnost, a od 1. 7. 2014 práci „přesčas“, ve věci žalobce JUDr. E. P. (zmocněnce žalobce ve správním řízení – pozn. soudu) proti Státnímu úřadu inspekce práce zabýval zdejší krajský soud v rozsudku ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014-73, publ. pod č. 3553/2017 Sb. NSS. Tímto rozsudkem krajský soud zamítl žalobu JUDr. E. P. proti shora uvedenému rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 5. 5. 2014, č. j. 918/1.30/14/14.3, jímž tento rozhodl o odvolání směřujícím proti výše zmíněnému rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3-RZ, kterým byla JUDr. E. P. uložena pokuta za spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jako již bylo blíže popsáno shora (bod 15 odůvodnění tohoto rozsudku).
31. V odůvodnění rozsudku ve věci sp. zn. 36 Ad 39/2014 krajský soud uvedl, že během kontroly provedené oblastním inspektorátem práce dne 17. 7. 2012 na uvedeném pracovišti byl zjištěn osobní výkon práce cizinci, žádný z cizinců na místě nebyl zastoupen svým zaměstnancem (což by nasvědčovalo tomu, že se skutečně jedná o podnikatele), a ani z dalšího průběhu kontroly a správního řízení nevyplývalo, že by takové zastoupení připadalo v úvahu. Požadavek soustavnosti závislé práce považoval soud rovněž za splněný. Z výpovědí cizinců bylo možno dovodit, že pracovali na předmětném pracovišti po dobu celých týdnů, a to minimálně osm hodin denně. Činnost cizinců tak nebylo možné považovat za jednorázovou nebo nahodilou. Co se týkalo znaku nadřízenosti a podřízenosti mezi JUDr. E. P. a danými cizinci, soud konstatoval, *„[...]že formálně cizinci*

vystupovali jako členové sdružení podnikatelů, že činnost v rámci tohoto sdružení vykazoval i žalobce, a to, že sama skutečnost, že jeden člen sdružení vykonává práci „kvalifikovanější“ a jiný „podřadnější“, ještě sama o sobě neznamená, že se nejedná o sdružení; na druhou stranu, po zhodnocení věci, považuje soud postavení žalobce v rámci daného sdružení, a to při zohlednění toho, jaký byl charakter vykonávané práce cizinců a jejich celkové poměry, za natolik dominantní, že bylo možné považovat jej za subjekt v postavení obdobném, jako mají agentury práce, které jsou v souladu se zákoníkem práce zaměstnavateli.“ Závěry, které krajský soud vyslovil v řízení vedeném pod sp. zn. 36 Ad 39/2014, následně ve své rozhodovací činnosti potvrdil také Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016-53, a nepochybně se v plném rozsahu vztahují také na nyní projednávaný případ. Činnost žalobce v rámci předmětného sdružení tak vykazovala znaky závislé práce, a nikoli podnikání jako samostatné výdělečné činnosti. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobci nebyla umožněna účast v řízení ve věci správního deliktu JUDr. E. P. (jak vyplývá z usnesení ze dne 5. 8. 2013, č. j. 10702/9.30/13/14.3-19), jehož zákonnost ostatně ani není předmětem řízení v této věci, a krajský soud tak nebyl oprávněn se zákonností tohoto postupu orgánů inspekce práce vůbec zabývat.

32. Namítal-li žalobce v této souvislosti, že hodnocení výkonu podnikatelské činnosti v rámci sdružení je v rozhodovací činnosti ministerstva, resp. žalovaného velmi rozkolísané, neboť v obdobných skutkových případech nebyla činnost v rámci sdružení podnikatelů správními orgány hodnocena jako závislá práce, ani této námitce krajský soud nepřisvědčil.
33. Krajský soud předně připomíná, že správní orgány jsou v souladu se zásadou legitimního očekávání zakotvenou v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), povinny dbát, aby při rozhodování skutkově shodných či obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tato zásada nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření ustálené rozhodovací praxe, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech. I přesto je však nutné vždy ke každému správnímu řízení přistupovat individuálně a přihlížet ke všem skutkovým okolnostem každého jednotlivého případu.
34. Z obsahu k žalobě připojených rozhodnutí zdejší soud zjistil, že v případě rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2016, č. j. MV-86533-13/SO-2012, stejně jako v případě rozhodnutí ze dne 4. 10. 2016, č. j. MV-31245-9/SO-2014, žalovaný přistoupil ke zrušení správního rozhodnutí prvního stupně z důvodu nenaplnění podmínek stanovených v § 68 odst. 3 správního řádu. Věc byla v obou případech vrácena správnímu orgánu prvního stupně z důvodu nedostatečnosti a nepřezkoumatelnosti závěrů ohledně členství účastníků řízení ve sdružení podnikatelů. Žalovaný se tedy v těchto rozhodnutích nevyjadřoval k meritu věci, proto nelze dospět k závěru, že by ve skutkově shodných případech rozhodl odlišně od nyní souzené věci. V případě rozhodnutí ze dne 20. 1. 2017, č. j. MV-149298-4/SO-2016, žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutí ministerstva s odůvodněním (viz str. 3, poslední odstavec), že skutková zjištění, z nichž správní orgán vycházel ve svém rozhodnutí, nedokládají ani nedosvědčují výkon nelegální pracovní činnosti, neboť k hodnocení otázky, zda se jedná o nelegální práci, je v řízení o povolení pobytu na území nezbytné buď úřední rozhodnutí, jímž lze jako veřejnou listinou existenci nelegální práce doložit, nebo alespoň vyjádření věcně kompetentního správního orgánu, například inspektorátu práce, kterým bude možno podezření z výkonu nelegální práce osvědčit. V daném případě přitom žalovaný rozhodoval v době, kdy bylo pravomocně ukončeno řízení ve věci spáchání správního deliktu JUDr. E. P., který umožnil výkon nelegální práce mj.

žalobkyni v dané věci, a žalovaný měl v době svého rozhodování k dispozici také rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 36 Ad 39/2014. Požadavky, pro které žalovaný v případě rozhodnutí ze dne 20. 1. 2017 vrátil věc zpět ministerstvu k dalšímu řízení a rozhodnutí, tak byly v posuzované věci splněny.

35. Co se týče činnosti žalobce v období od 1. 7. 2014 do 11. 2. 2015, z jeho výsledku konaného dne 19. 3. 2015 vyplynulo, že se má po pracovní době od 6 do 14 hodin následně občasně věnovat tzv. přesčasům. V rámci těchto měl žalobce „vykostovat kuřata“. Sám pak nerozhodoval o tom, jakou činnost a kde ji bude vykonávat, neměl žádné povědomí o odběratelích takto zpracovaných kuřat, o podmínkách nájmu prostor, kde tuto „práci přesčas“ vykonával, ani o existenci nějakých zakázek sdružení či kdo tyto zakázky za sdružení sjednával. Za takto vykonanou práci byl odměňován měsíčně podle počtu zpracovaného masa, a ve formě hotovosti ve skupině, kdy si odměnu mezi sebou další „spolupracovníci“ spolu s žalobcem rozdělili.
36. Z těchto zjištění krajský soud shodně s žalovaným dospěl k závěru, že žalobce ani při výkonu „práce přesčas“ v období od 1. 7. 2014 do 11. 2. 2015 nadále nesplňoval jednu z výše uvedených podmínek podnikání, a to samostatnost. Žalobce vykonával velmi podobnou práci jako v případě své závislé činnosti, na místě stejného areálu, pouze v jiné místnosti a ani nevěděl, pro koho je tato činnost vykonávána. Už vůbec nic nevěděl o sjednaných zakázkách. Jedinou aktivitu, kterou žalobce ve směru k „pracím přesčas“ vykonával, bylo vždy vznesení otázky, zda je pro něj práce. O tom, v čem tato práce spočívala, byl již dlouhodobě dopředu srozuměn, přičemž nešlo o žádnou specializovanou činnost. Stejně tak práce „přesčas“ vykonával soustavně (2 až 3 hodiny denně, a to skoro každý den) a osobně, což je též podmínkou závislé práce. Vzhledem k formě vyplácení odměny za vykonané přesčasy (měsíčně a skupinově v hotovosti) a způsobu přidělování práce (neinformovanost žalobce o zakázkách) nemá soud pochybnosti ani o stavu podřízenosti žalobce vůči blíže nespecifikovaným osobám.
37. Ohledně námítky chybějící pravomoci posuzovat závislou (nelegální) práci žalovaným, resp. ministerstvem, je třeba konstatovat, že i když dané správní orgány nevykonávají kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti ve smyslu § 125 zákona o zaměstnanosti, přesto si mohou i při výkonu vlastní působnosti nepochybně učinit úsudek o povaze činnosti vykonávané cizincem [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Podle výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců je ministerstvo mimo jiné oprávněno posuzovat, zda cizinec plní účel, pro který bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno. Je-li tímto účelem podnikání, může si ministerstvo nepochybně učinit úsudek o tom, zda činnost žalobce je podnikáním či nikoli. Stejný závěr pak platí *mutatis mutandis* pokud jde o zaměstnání, tedy o výkon závislé práce. V nyní souzené věci je podstatné, že správní orgány případ nehodnotily z toho hlediska, zda jednáním žalobce byl spáchán správní delikt a kdo za něj odpovídá. Posuzovaly pouze otázku, zda se jednalo o závislou práci či podnikání.
38. V této námitce se pak zdejší soud shoduje s žalobcem pouze v tom rozsahu, že pobytové správní orgány nejsou oprávněny 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. Ministerstvo a žalovaný v daném případě hodnotili jednání žalobce i z hlediska předpisů na úseku zaměstnanosti a činili tak mimo jiné nad rámec svých povinností. Avšak ani jeden z těchto správních orgánů není

příslušný k postihu nelegální práce a skutečnost, zda stěžovatel vykonával nelegální práci, či nikoliv, není pro posouzení jeho jednání z hlediska následků vyplývajících ze zákona o pobytu cizinců relevantní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 Azs 344/2018-37). Je plně dostačující, když pobytový 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. V posuzovaném případě pak správní orgán prvního stupně odkázal i na definici závislé práce v zákoníku práce, jejíž naplnění také vylučuje podnikatelskou činnost. Jelikož však závěry pobytových správních orgánů ohledně výkonu nelegální práce žalobcem pro něj nemohou mít v konečném důsledku negativní dopady a správní orgány tuto otázku zkoumaly v podstatě nadbytečně, neshledal v tomto zdejší soud pochybení takového rozsahu, které by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

39. K požadavku hodnocení míry „prohřešku“ žalobce předneseném na ústním jednání právním zástupcem žalobce zdejší soud konstatoval, že existují různá zákonná pravidla, podle kterých je posuzován pobyt cizince na území České republiky. Úvahy právního zástupce žalobce soud zhodnotil jako *de lege ferenda* pro změnu zákona o pobytu cizinců, nikoliv úvahy, ze kterých může soud vyjít při svém rozhodování. Soud je totiž při svém rozhodování vázán zákonem, přičemž úkolem správního soudnictví je přezkum zákonnosti napadených rozhodnutí, případně postupu správních orgánů při jejich vydávání (srov. § 65 a násl. s. ř. s.). V posuzované věci přitom soud nedospěl k závěru, že by napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, bylo vydáno v rozporu se zákonem.
40. V návaznosti na vše výše uvedené lze uzavřít, že žalobce jak v minulosti, tak ani v době rozhodování o své žádosti o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu nepodnikal jako osoba samostatně výdělečně činná, a tedy neplnil účel povoleného pobytu. Výše zjištěný stav věci přitom odpovídá důvodům neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání dle § 44a odst. 3, ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců; a rovněž důvodům neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání dle § 44a odst. 3, ve spojení s § 35 odst. 3 a ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b), v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
41. Krajský soud uzavírá, že napadené rozhodnutí považuje za přezkoumatelné, věcně správné, a tudíž zákonné. Správní orgány nepochybily, pokud žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání zamítly, přičemž k tomuto závěru dospěly na základě skutkového stavu zjištěného v souladu s § 3 správního řádu.
42. Pro úplnost zdejší soud doplňuje, že při řízení o žalobě proti rozhodnutím týkajících se žádosti prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jsou námitky ohledně plnění účelu pobytu – zaměstnání v souvislosti s vydaným povolením k zaměstnání irelevantní. Teleologickým a i pouhým jazykovým výkladem je nutné dospět k závěru, že § 37 odst. 1 písm. b) ve spojení § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců dopadá na účel toho povolení k pobytu, o kterém je v daném případě vedeno správní řízení. Pokud žalobce neplní účel – podnikání, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno a o kterém bylo napadeným rozhodnutím rozhodováno, nemůže být skutečnost, že plní účel jiného povolení k dlouhodobému pobytu

(zaměstnání), kterým v hodnocené době disponoval, žádným způsobem významná pro rozhodnutí ve věci prvně uvedeného povolení.

VII. Shrnutí a náklady řízení

43. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
44. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 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 v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 26. března 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu