



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyně Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobkyně: **N. T. T.**
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
zastoupená advokátem Mgr. Vratislavem Tauberem
HLADÍK & TAUBER, advokátní kancelář, v.o.s.
sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne ze dne 12. 1. 2017, č. j. MV-83135-5/SO-2014

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo vnitra“ nebo též „správní orgán I. stupně“), ze dne 30. 4. 2014, č. j. OAM-

51328-17/DP-2013. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání - osoba samostatně výdělečně činná, a to výrokem I. dle ustanovení § 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 pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobkyně neplnila účel povoleného pobytu; a výrokem II. dle ustanovení § 44a odst. 3, ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 1 písm. b), a v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně uvedla, že první zásadní otázkou pro rozhodnutí o plnění účelu pobytu bylo posouzení činnosti žalobkyně v rámci sdružení, resp. význam legitimního očekávání ve vztahu k právnímu názoru ministerstva vnitra a žalované. K tomu žalobkyně připomněla, že na území České republiky pobývá od roku 2007, do konce března roku 2012 prodávala na základě živnostenského oprávnění ze dne 3. 7. 2007 květiny, kabelky a oblečení ve svém stánku na autobusovém nádraží v Brně. Od března roku 2012 vykonávala činnost v rámci sdružení podnikatelů, kdy tato činnost (vykonávaná pouze v délce asi 1,5 roku z celkové délky pobytu na území České republiky) byla dle názoru žalobkyně správními orgány nesprávně posouzena jako závislá práce. Žalobkyně rovněž upozornila na rozkolísanost hodnocení výkonu podnikatelské činnosti v rámci sdružení ze strany správních orgánů s tím, že na rozhodnutí správních orgánů je třeba klást požadavky na jejich předvídatelnost a konzistenci, a to zvláště v těch případech, kdy konečný výrok závisí na právním hodnocení řešené otázky. K tomu žalobkyně odkázala na dřívější rozhodnutí žalované 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.
3. Žalobkyně namítala, že její žádost byla zamítnuta právě na základě právního hodnocení činnosti vykonávané v rámci sdružení podnikatelů, jakož i neurčitého pojmu „jiná závažná překážka“ pobytu. Dle žalobkyně však skutkový stav projednávané věci, který byl nadto zjištěn před rokem, vůbec nelze podřadit pod tento zákonný pojem. Již ze systematického členění ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců jednoznačně vyplývá, že jinou závažnou překážkou se má dle názoru žalobkyně 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 ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem; na ustanovení § 2, § 5 a § 15 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky; nebo na ustanovení § 2 a § 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Žalobkyně se proto domnívala, že jí realizované případné nelegální zaměstnání nelze řadit mezi nejzávažnější jednání spadající pod tyto pojmy. K tomu upozornila na úpravu institutu správního vyhoštění, kdy překážka způsobit 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. Skutkové okolnosti, ze kterých v daném případě vycházel správní orgán, byly přitom aktuální před třemi roky, přičemž posuzování skutku, k němuž došlo v minulosti prizmatem „současného“ právního názoru, jenž se vyvíjí v čase, odporuje zásadě zákazu retroaktivity a zásadně narušuje právní jistotu všech adresátů právní normy.

4. K otázce plnění účelu pobytu v současnosti žalobkyně uvedla, že osmý měsíc těhotenství lze považovat za zcela objektivní a omluvitelný důvod pro dočasné pozastavení podnikatelské aktivity. Dle žalobkyně tak správní orgány nevycházely ze skutkového stavu, který tu byl v době jejich rozhodování, neboť tento v průběhu pěti měsíců mezi výsledkem žalobkyně a vydáním prvostupňového správního rozhodnutí nutně doznal změny, a to přinejmenším v případě těhotenství žalobkyně. Závěrem proto žalobkyně navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalované, jakož i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí ministerstva vnitra, zrušil a žalované uložil povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení.

III. Vyjádření žalované

5. Žalovaná ve svém vyjádření k podané žalobě uvedla, že žalobkyně na území České republiky pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, a to s platností od 31. 10. 2011 do 30. 10. 2013. V průběhu správního řízení bylo prokazatelně zjištěno, že žalobkyně účel povoleného pobytu neplnila od března 2012 do listopadu 2013, přičemž v napadeném rozhodnutí bylo dostatečně popsáno, jak fungovalo sdružení, ve kterém měla žalobkyně vykonávat svou podnikatelskou činnost. Sama žalobkyně během správního řízení přiznala, že nezná obsah smlouvy o sdružení, nedisponuje její kopií, neměla povědomí o svých právech a povinnostech, které pro ni z členství ve sdružení vyplývaly, ani o provozních záležitostech sdružení. Nevěděla, že pro výkon dané činnosti potřebovala potravinářský průkaz, vůbec se neorientovala v otázkách vedení účetnictví ani ve způsobu odměňování za provedenou práci. O tom, jakou činnost a kde konkrétně bude vykonávat, nerozhodovala. V této souvislosti žalovaná odkázala také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016 - 53, který se vztahuje přímo k danému případu a v němž se Nejvyšší správní soud zabýval existencí a činností sdružení v areálu drůbežářských závodů v Modřicích.
6. Žalovaná se vyjádřila rovněž k námitce týkající se plnění, resp. neplnění účelu pobytu žalobkyně v současnosti, k čemuž poukázala na skutečnost, že předmětná žádost byla zamítnuta z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území. Samo neplnění účelu pobytu v minulosti spojené s výkonem nelegální práce bylo dle žalované dostatečně závažným důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně. S ohledem na uvedené proto žalovaná navrhl, aby krajský soud podanou žalobu zamítl.

IV. Ústní jednání

7. Žalovaná se ústního jednání bez omluvy nezúčastnila.

8. Zástupce žalobkyně pokládal v dané věci za zásadní otázku plynutí času. V této souvislosti upozornil, že pokud obecně trvá nějaká překážka, pro kterou cizinec nemůže zůstat na území České republiky, pak dobu, po kterou tato překážka trvá, je nutno zkoumat. Tvořili prvostupňové a odvolací řízení jeden celek, je v takovém případě (i v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu – viz např. rozsudek ze dne 17. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79) rozhodný skutkový stav ke dni vydání odvolacího správního rozhodnutí. Jestliže tedy v daném případě došlo k vydání rozhodnutí v lednu 2017 pro jednání, kterého se žalobkyně dopustila nikoli už v listopadu 2013, kdy v rámci svého výsledku vypověděla, že se danou činností již nezabývá, pak tři a více let od vytýkaného jednání nepochybně představují dobu podstatnou, kdy odvolací správní orgán měl zkoumat, jestli zde překážka pobytu nadále trvá. Zástupce žalobkyně připomněl, že uvědomíme-li si, za co konkrétně byla žalobkyně „persekuvována“, tj. za jednání ve sdružení, na které ani správní orgán neměl jednoznačný náhled, jak potom mohlo být požadováno, aby toto rozlišila žalobkyně, která je cizinka. Dále dle zástupce žalobkyně správní orgány nehodnotily, do jaké míry je toto jednání závažné (žalobkyně jako podnikatelka vykošťovala kuřata a následně porodila na území České republiky dvě děti). Pokud by se žalovaná těmito skutečnostmi zabývala, zjistila by, že žalobkyně má děti, že je zde Úmluva o právech dítěte a jiné mezinárodní úmluvy, dle kterých se musí chránit rodina a rodinné soužití je na prvním místě, a že stát do nich může intervenovat pouze v případě závažného narušení veřejného pořádku. Ve vztahu k řízení vedenému o správním deliktu proti osobě JUDr. P. pak žalobkyně doplnila, že jí nebylo přiznáno právo účastnit se tohoto řízení. Zástupce žalobkyně zdůraznil, že žalobkyni byl pobyt povolen již v roce 2007 (nikoli v roce 2011). Zároveň zopakoval, že není možné, aby zde během tří let a více existoval neměnný skutkový stav a aby se odvolací orgán nezajímal o to, jaký tento skutkový stav je a jaká je rodinná situace žalobkyně.
9. Krajský soud při jednání provedl dokazování listinami doloženými žalobkyní, a to:
- rozhodnutím žalované ze dne 9. 6. 2016, č. j. MV-86533-13/SO-2012,
 - rozhodnutím žalované ze dne 4. 10. 2016, č. j. MV-31245-9/SO-2014,
 - rozhodnutím žalované ze dne 20. 1. 2017, č. j. MV-149298-4/SO-2016,
 - usnesením Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 5. 8. 2013, č. j. 10702/9.30/13/14.3-7, sp. zn. SD 316/13.
10. V závěrečném návrhu zástupce žalobkyně setrval na požadavku, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí žalované, jakož i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí ministerstva vnitra, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení s tím, že v případě úspěchu dojde k vyčíslení nákladů řízení ve lhůtě tří dnů.

V. Posouzení věci krajským soudem

11. Žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou [§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Dle ustanovení § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích

uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž o věci samé rozhodl po provedeném jednání, neboť žalobkyně vyslovila s rozhodnutím věci bez nařízení jednání svůj nesouhlas. Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.

12. V projednávaném případě je předmětem řízení rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (osoba samostatně výdělečně činná).
13. 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 ustanovení § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahují obdobně.
14. 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).
15. 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.
16. 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, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
17. Z předloženého správního spisu vyplynuly pro věc následující rozhodné skutečnosti. Dne 10. 10. 2013 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu uděleného dle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za účelem podnikání, které jí bylo uděleno jako osobě samostatně výdělečně činné. Z Cizineckého informačního systému ministerstvo vnitřně zjistilo, že žalobkyně na území České republiky pobývala nejprve na základě dlouhodobého víza uděleného za účelem podnikání s platností od 10. 4. 2007 do 30. 11. 2007 a posléze na základě povolení k dlouhodobému pobytu (vydaného pro tentýž účel) s platností do 30. 11. 2009. Platnost takto vydaného povolení byla následně žalobkyni opakovaně prodloužena, a to s dobou platnosti od 1. 12. 2009 do 30. 10. 2011 a od 31. 11. 2011 do 30. 10. 2013.
18. Ze sdělení Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (ve správním spisu založeno pod č. j. OAM-51328-5/DP-2013) dále vyplynulo, že dne 17. 7. 2012 byla

provedena kontrola v areálu společnosti Vodňanská drůbež, a.s., na adrese Chrlická 533, Modřice, zaměřená na dodržování pracovně právních předpisů. V průběhu šetření bylo na místě zjištěno více než 20 cizinců vietnamské státní příslušnosti včetně žalobkyně, kteří na místě vykonávali činnost dělníka u výrobní linky. Předmětem jejich činnosti byla konkrétně výroba uzenin a porcování kuřat a kostí u výrobní linky. Na základě provedené kontroly bylo inspektory provádějícími výše uvedenou kontrolu pojata podezření, že kontrolovaná osoba, JUDr. E. P., s místem podnikání D. 913/16, B., umožnila cizincům výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah, čímž mohlo být porušeno ustanovení § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), a bez povolení k zaměstnání, čímž mohlo být porušeno ustanovení § 89 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

19. Za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, předvolal správní orgán I. stupně v souladu s ustanovením 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců žalobkyni k výsledku.

V průběhu výsledku konaného dne 26. 11. 2013 (viz protokol ze dne 26. 11. 2013, č. j. OAM-51328-11/DP-2013) žalobkyně uvedla, že do minulého týdne pracovala ve sdružení podnikatelů. V době provedení výsledku však již nepracovala, neboť se nacházela v osmém měsíci těhotenství. Činnost ve sdružení měla žalobkyně dle svých slov vykonávat od konce měsíce března roku 2012. Předtím si opatřovala finanční prostředky prodejem květin, kabelek a oblečení na autobusovém nádraží v Brně, kde měla svůj stánek. Žalobkyně si nepamatovala kroky, které musela učinit za účelem získání živnostenského oprávnění, ani jméno osoby, která jí s tímto měla pomoci. Dále žalobkyně vypověděla, že v zemi původu byla naposledy v říjnu roku 2012, kdy si společně s manželem vyřídili formality nezbytné k registraci jejich sňatku. Finanční výsledek svého podnikání za uplynulý rok, tj. rok 2012, si žalobkyně nepamatovala. Přiznání k dani z příjmů fyzických osob za ni podával účetní sdružení, přičemž jeho jméno neznala. Zda platila nějakou daň, žalobkyně nevěděla, pouze uvedla, že každý měsíc platila 150 Kč daň z přidané hodnoty, což za ni mělo sdružení posílat každý měsíc finančnímu úřadu. Rovněž platby na sociální pojištění odvádělo za žalobkyni sdružení, a to ve výši 1 900 Kč měsíčně. Svůj předmět činnosti jako živnostníka žalobkyně popsala jako „velký obchod a malý obchod“. V době, kdy pracovala ve sdružení, vykošťovala kuřata v prostoru pronajatém družstvem, a to v Modřicích, přesnou adresu si nepamatovala. Na uvedeném místě měla pracovat po celou dobu svého působení ve sdružení, tedy od března 2012. Ukončení pracovní činnosti z důvodu těhotenství nebylo provedeno smlouvou, ale pouze ústně. Na otázku, zda má žalobkyně nějakou pracovní smlouvu, uvedla, že nemá, má ji pouze sdružení, přičemž si nepamatovala, jaký typ smlouvy podepsala, ani jaký je její obsah. Pouze dodala, že ve smlouvě je uvedeno, že sdružení dostane zakázku a až ji udělá, peníze se rozdělí mezi členy sdružení. Ke své pracovní činnosti potřebovala žalobkyně nůž, pracovní oblečení, obuv, rukavice a čepici. Tyto pracovní pomůcky nakupovalo sdružení a žalobkyně je měla následně „fasovat“. Docházka na pracoviště byla evidována jedním ze členů sdružení, přičemž práce začínala v šest ráno a pracovalo se dle potřeby někdy

až do devíti hodin večer. Měsíčně si žalobkyně vydělala asi 15 000 Kč až 19 000 Kč, jiný zdroj příjmů neměla. Výše výplaty závisela na tom, jak dlouho žalobkyně pracovala. Peníze jí byly zasílány na její účet, přičemž na výpisu z účtu bylo napsáno, ze kterého účtu peníze přicházely, ale ona sama nevěděla, kdo je posílá. O účetnictví se starat nemusela, neboť toto dělalo sdružení. Dále uvedla, že nemá zdravotní průkaz, ani nebyla na zdravotní prohlídce. Dle svých slov nedisponovala povolením k zaměstnání, a to po celou dobu svého pobytu na území České republiky. Na závěr výsledku se vyjádřil zmocněný zástupce žalobkyně, JUDr. E. P., který uvedl, že zmíněná platba 150 Kč měsíčně byla platbou daňovému poradci a že je vyloučeno, aby kterýkoliv účastník sdružení neměl zdravotní průkaz, přičemž průkazy byly uloženy na závodě.

20. Na základě výše uvedených skutečností dospěly správní orgány obou stupňů shodně k závěru, že žalobkyně neplnila a neplní účel, pro který jí byl povolen pobyt, přičemž byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území České republiky, jelikož žalobkyně nevykonávala podnikatelskou činnost jako osoba samostatně výdělečně činná, ale činnost vykazující znaky závislé práce. S těmito závěry správních orgánů se krajský soud ztotožňuje.
21. Předně je nutno k námitkám žalobkyně poukázat na již ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srovnej 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, všechny dostupné na www.nssoud.cz), dle které nenaplnění účelu předchozího pobytu představuje tzv. jinou závažnou překážku pobytu dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. j), věty druhé, zákona o pobytu cizinců, a je tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle ustanovení § 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; a v návaznosti na to tedy nejsou relevantními ani odkazy žalobkyně na institut správního vyhoštění zakotvený v ustanovení § 119 zákona o pobytu cizinců, nebo na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, publikované pod č. 2420/2011 Sb. NSS, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“.
22. 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 [srovnej výše citované znění ustanovení § 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

ustanovení § 37 odst. 2 písm. b), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j), zákona o pobytu cizinců, tak ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) tohoto zákona.

23. 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 (srovnej k tomu shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, dostupný na www.nssoud.cz). Za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je pak třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (srovnej k tomu shodně např. rozsudek 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, oba dostupné na www.nssoud.cz). V daném případě přitom z hlediska hodnocení rozsahu období, po které neměl být účel pobytu žalobkyně plněn, nelze správním orgánům vytýkat, že toto období v délce 1,5 roku poměřovaly s délkou doby, na kterou byl žalobkyni naposled prodloužen pobyt, tj. s dobou platnosti povolení 31. 10. 2011 - 30. 10. 2013. Byl-li žalobkyni povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání (OSVČ) s platností v tomto dvouletém časovém rozpětí, pak nevykonávání podnikatelské činnosti od konce března roku 2012 do listopadu 2013 nepochybně je možno pokládat za většinovou dobu, po kterou žalobkyně v tomto období účel pobytu neplnila.
24. K vlastním důvodům neplnění účelu pobytu pak krajský soud uvádí, že podnikání, jak vyplývá z ustanovení § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), 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., obchodním zákoníku, se podnikáním rovněž rozuměla soustavná činnost prováděná podnikatelem vlastním jménem na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Živností se dle ustanovení § 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, 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.
25. Aby tedy mohla být činnost podnikatele pokládána za podnikání, resp. živnost, je třeba ve smyslu výše uvedených ustanovení kumulativního naplnění všech pojmových znaků. Prvním z pojmových znaků činnosti, má-li být tato podnikáním (živností), je její soustavnost. Jak přitom v posuzované věci vyplynulo z výsledku žalobkyně, tato vykonávala shora popsanou činnost v drůbežárně od roku 2012, nicméně své podnikatelské aktivity ukončila v listopadu 2013 z důvodu těhotenství. Dle krajského soudu je přitom pochopitelné, že žalobkyně v osmém měsíci těhotenství již nepracovala. Není však možné, aby v případě, kdy žalobkyně již podnikatelskou činnost fakticky nevykonává, došlo k prodloužení doby platnosti jejího povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky právě za účelem podnikání - osoba samostatně výdělečně činná. V této souvislosti lze odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, dostupném na www.nssoud.cz, dle kterého „u fyzické osoby podnikající na základě

živnostenského oprávnění je z jazykového výkladu ustanovení obch. zák. zřejmé, že podnikatelem se stane tehdy, kdy vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost (definice živnostenského podnikání viz § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, která koresponduje s materiálním pojetím podnikání podle ust. § 2 odst. 1 obch. zák.). (...) Účelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány“. Citované závěry lze nepochybně vztáhnout také na nyní projednávanou věc, a protože si žalobkyně patrně byla neplnění účelu povoleného pobytu sama vědoma, podala dne 5. 2. 2014 u ministerstva vnitra jako správního orgánu I. stupně také žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu

za účelem společného soužití rodiny na území. Již první pojmový znak podnikání tedy nebylo možno z výše uvedených důvodů považovat za naplněný.

26. Dalším pojmovým znakem podnikání je samostatnost činnosti prováděné podnikatelem. I v případě tohoto znaku má přitom krajský soud za to, že tento nebyl v případě činnosti žalobkyně naplněn. Činnost žalobkyně spočívala ve zpracovávání drůbeže v Modřicích v provozovně tamních drůbežářských závodů. O rozvržení své činnosti nerozhodovala sama, její činnost byla vázána na určitou předem stanovenou dobu. Dle jejího popisu se jednalo o činnost spočívající ve vykostování kuřat. Příchod i odchod do místa výkonu činnosti byl evidován členem sdružení a dle žalobkyně byla na základě těchto údajů, resp. času stráveného v práci, následně odměňována. Žalobkyně tak měla přesně stanoven čas začátku pracovní doby, konec pracovní doby závisel na množství práce. K práci žalobkyně potřebovala řadu ochranných pomůcek, které si nezajišťovala sama. Veškeré ochranné a pracovní pomůcky zajišťovalo sdružení. Účetnictví a zákonem stanovené odvody rovněž zajišťovalo sdružení. Žalobkyně neměla představu, jakým způsobem je účetnictví vedeno a kdo je za jeho vedení zodpovědný. Žalobkyně dostávala finanční odměnu každý měsíc převodem na svůj účet, nevěděla však, kdo jí peníze na účet zasílá. Nebyla schopna správnímu orgánu sdělit, co bylo obsahem smlouvy, jež se sdružením uzavřela, a tuto smlouvu neměla k dispozici.
27. Pokud tedy v daném případě správní orgány obou stupňů uzavřely, že činnost žalobkyně v rámci sdružení vykazovala 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, publikovaném 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 zákoníku práce. Těmito znaky jsou: 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů). Nejvyšší správní soud konstatoval, že „společným 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“.

28. Naplněním shora popsáných znaků se pak přímo v případě nyní posuzovaného sdružení podnikatelů, v jehož rámci žalobkyně vykonávala svou činnost, ve věci žalobce JUDr. E. P. (zmocněnce žalobkyně ve správním řízení) proti Státnímu úřadu inspekce práce zabýval zdejší krajský soud již v rozsudku ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014 - 73, publikovaném pod č. 3553/2017 Sb. NSS. Tímto rozsudkem krajský soud zamítl žalobu JUDr. E. P. proti 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 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 ve výši 7 300 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákon o zaměstnanosti. Tohoto správního deliktu se JUDr. E. P. dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak je definována v § 5 písm. e) bod 1. a 2. zákona o zaměstnanosti, když umožnil kontrolovaného dne 17. 7. 2012 na pracovišti v areálu společnosti Vodňanská drůbež, a.s., na adrese Chrlická 522, Modřice, specifikovaným 23 fyzickým osobám, cizincům vietnamské státní příslušnosti (jmenovitě včetně osoby žalobkyně), výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztahy, čímž porušil ustanovení § 3 zákoníku práce, a bez povolení k zaměstnání, čímž porušil § 89 zákona o zaměstnanosti.

29. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že během kontroly provedené Oblastním inspektorátem práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj provedené 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 nevyplynulo, 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 (včetně žalobkyně), 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, dostupném na www.nssoud.cz, a nepochybně se v plném rozsahu vztahují také na nyní projednávaný případ. Činnost žalobkyně v rámci předmětného sdružení tak

nepochybně vykazovala znaky závislé práce, a nikoli podnikání jako samostatné výdělečné činnosti. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobkyni nebyla umožněna účast v řízení ve věci správního deliktu JUDr. E. P. (jak vyplývá z usnesení ze dne 5. 8. 2013, č. j. 10702/9.30/13/14.3-7), 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.

30. Namítala-li žalobkyně v této souvislosti, že hodnocení výkonu podnikatelské činnosti v rámci sdružení je v rozhodovací činnosti správního orgánu I. stupně, resp. žalované, 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.
31. 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.
32. Z obsahu k žalobě připojených rozhodnutí, provedených k důkazu při ústním jednání, krajský soud zjistil, že v případě rozhodnutí žalované 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, žalovaná přistoupila ke zrušení prvostupňového správního rozhodnutí z důvodu nenaplnění podmínek stanovených v § 68 odst. 3 správního řádu. Věc byla v obou případech vrácena správnímu orgánu I. stupně z důvodu nedostatečnosti a nepřezkoumatelnosti závěrů ohledně členství účastníků řízení ve sdružení podnikatelů. Žalovaná se tedy v těchto rozhodnutích nevyjadřovala k meritu věci, proto nelze dospět k závěru, že by ve skutkově shodných případech rozhodla odlišně od nyní souzené věci. V případě rozhodnutí ze dne 20. 1. 2017, č. j. MV-149298-4/SO-2016, žalovaná zrušila prvostupňové rozhodnutí ministerstva vnitra 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 žalovaná rozhodovala v době, kdy již bylo pravomocně ukončeno řízení ve věci spáchání správního deliktu JUDr. E. P., který umožnil výkon nelegální práce mj. žalobkyni, a žalovaná měla v době svého rozhodování k dispozici také rozsudek zdejšího krajského soudu ve věci sp. zn. 36 Ad 39/2014. Požadavky, pro které žalovaná v případě rozhodnutí ze dne 20. 1. 2017 vracela věc zpět ministerstvu vnitra k dalšímu řízení a rozhodnutí, tak byly v posuzované věci splněny.

33. V návaznosti na vše výše uvedené tak lze uzavřít, že žalobkyně v době rozhodování o své žádosti o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu nepodnikala jako osoba samostatně výdělečně činná, a tedy neplnila účel povoleného pobytu. Výše zjištěný stav věci přitom odpovídá důvodům neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání dle ustanovení § 44a odst. 3, ve spojení s ustanovením § 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 ustanovení § 44a odst. 3, ve spojení s ustanovením § 35 odst. 3 a ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b), v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
34. Krajský soud zároveň doplňuje, že v dané věci vnímá dobu a její délku, která uplynula mezi vydáním prvostupňového správního rozhodnutí a napadeného rozhodnutí žalované, a má ve shodě s žalobkyní za to, že žalovaná je povinna k této době ve své rozhodovací činnosti přihlížet a tuto z hlediska možných změn skutkového stavu zohledňovat. Avšak toliko v situaci, pokud by žalobkyně správnímu orgánu nabídla konkrétní tvrzení např. stran pokračování v podnikatelské činnosti, doložené relevantními důkazy. Žalobkyně však tímto způsobem nepostupovala, naopak zůstala pasivní a v průběhu odvolacího správního řízení neuvedla, že by např. v mezidobí svou podnikatelskou činnost obnovila, v čem konkrétně tato spočívá a jak dlouho k tomu dochází, následkem čehož by s ohledem na běh času mohlo dojít k přehodnocení závěrů prvostupňového správního rozhodnutí. Žalovaná jako odvolací správní orgán není povinna v tomto ohledu za žalobkyni cokoli dovozovat a dohledávat, neboť bylo a je v zájmu žalobkyně, která podala žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, aby v předcházejícím správním řízení vyvinula náležitou aktivitu a prokázala, že skutkový stav doznal v průběhu odvolacího řízení takových změn, které by mohly výsledek správního řízení ovlivnit.
35. Poukazovala-li žalobkyně na skutečnost, že žalovaná v odvolacím řízení nehodnotila rodinnou situaci žalobkyně, tj. že se jí narodily dvě děti, má zde manžela, že zde existuje Úmluva o právech dítěte a jiné mezinárodní úmluvy, dle kterých je nutno primárně chránit rodinu a rodinné soužití, krajský soud k tomu uvádí, že tyto námitky nebyly žalobkyní uplatněny v původním písemném znění podané žaloby; zástupce žalobkyně je vznesl až v rámci svého přednesu při ústním jednání soudu. S ohledem na koncentraci řízení, jíž je správní soudnictví ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. ovládáno, k nim proto krajský soud nemohl přihlížet, neboť byly vzneseny až po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby, tedy opožděně.
36. S ohledem na vše výše uvedené tak krajský soud uzavírá, že napadené rozhodnutí považuje za přezkoumatelné, věcně správné, a tudíž zákonné. Správní orgány nepochybily, pokud žádost žalobkyně 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 ustanovením § 3 správního řádu.

VI. Závěr a náklady řízení

37. Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobkyně, která neměla ve věci úspěch, nemá vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení před soudem a žalované žádné náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 17. prosince 2018

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu

