



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **N. V. D.**, zastoupený Mgr. Radimem Strnadem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 3. 2017, č. j. MV-182611-5/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2018, č. j. 62 A 81/2017 - 56,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná (dále jen „OSVČ“) s platností od 11. 2. 2013 do 10. 2. 2015. Dne 19. 1. 2015 žalobce požádal o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu s totožným účelem pobytu. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo vnitra“), rozhodnutím ze dne 10. 11. 2015, č. j. OAM-1886-34/DP-2015, žádost žalobce zamítlo dle § 44a odst. 3, ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b), v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce neplnil účel

povoleného pobytu, a tedy byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce na území České republiky. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla v záhlaví označeným rozhodnutím. Správní orgány obou stupňů v řízení vycházely z výsledku žalobce (zachyceného v protokolu ze dne 23. 10. 2015, č. j. OAM-1886-29/DP-2015), kdy žalobce mj. uvedl, že po svém příjezdu na území České republiky v roce 2008 pomáhal svému švagrovi, který má v České republice obchod. U švagra v obchodě byl žalobce v období od března 2008 do července 2008 a od srpna nastoupil do továrny (drůbežárny), kde pracoval do května 2015. Od června 2015 žalobce pracuje na burze v Ostravě jako pomocník (pomáhá nakládat, vykládat a balit zboží, pracuje ve skladu, a to na základě živnostenského listu). Prozatím ještě nemá svoji vlastní provozovnu, ale šetří, aby si otevřel něco svého (třeba potraviny nebo večerku). Pracuje od pondělí do soboty od 9 do 19 hod., v této pracovní době je k dispozici všem, kteří jej potřebují. Práci žalobci nikdo neurčuje, pouze čeká, jestli si někdo řekne o pomoc. Odměna žalobce záleží na dodávce (v případě plné dodávky se jedná o 200 Kč). Denně si žalobce vydělá 800 až 1 000 Kč. Peníze dostává v hotovosti. Žalobce si každý den zapisuje své příjmy a na konci roku mu zplnomocněný zástupce pomáhá s daňovým přiznáním. Žalobce dále uvedl, že v současnosti ani nikdy v minulosti neměl pracovní povolení. V Brně v drůbežárně nejprve porcoval kuřata, poté ho přestěhovali na linku, kde kuřata věšel. Práce probíhala od pondělí do pátku podle směny (ranní nebo odpolední střídající se po týdnech), a to 8 hodin denně + půl hodiny nárok na přestávku. Každodenní práce v drůbežárně byla stejná, proto nebylo třeba, aby pracovníkům někdo uděloval pokyny. Každá směna, kde pracovalo asi 10 lidí, měla svého mistra, který chodil a kontroloval, jestli vše funguje správně. Ohledně evidence docházky na pracovišti žalobce uvedl, že měl kartičku, kterou přiložil na přístroj, a tím byl zaevidován příchod a odchod. Vzhledem k tomu, že žalobce pracoval na živnostenský list, dovolenou si určoval sám. Faktury nevystavoval, do účetnictví si dával výplatní pásky.

[2] Správním orgánům bylo rovněž z jejich vlastní úřední činnosti známo, že Státní úřad inspekce práce, Oblastní inspektorát pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“), provedl v areálu společnosti Vodňanská drůběž, a.s. dne 17. 7. 2012 u fyzické osoby, JUDr. E. P., kontrolu dodržování zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), v jejímž průběhu bylo na místě zjištěno více než 20 cizinců vietnamské státní příslušnosti vykonávajících práci u výrobní linky. Učiněná kontrolní zjištění vedla oblastní inspektorát k tomu, že s JUDr. E. P. zahájil správní řízení ve věci možného spáchání správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, které bylo ukončeno vydáním rozhodnutí ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3-RZ, jímž byla JUDr. P. za spáchání tohoto správního deliktu uložena pokuta ve výši 7 300 000 Kč.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí žalované bránil žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), v níž shodně jako v podaném odvolání namítal, že správní orgány překročily svou pravomoc a učinily předmětem svých závěrů skutečnosti, jejichž hodnocení jim nepřislušelo. Správní orgány při rozhodování o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání dospěly k závěru, že v případě žalobce byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu na území spočívající v neplnění účelu povoleného pobytu, neboť žalobce v rozhodné době nepodnikal jako OSVČ, ale vykonával činnost vykazující znaky závislé práce. Žalobce namítal, že kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti, tedy i kontrolu případného výkonu nelegální práce vykonávají dle zákona o zaměstnanosti Státní úřad inspekce práce, jednotlivé oblastní inspektoráty práce a v zákonem stanoveném rozsahu také celní úřady, nikoli však Ministerstvo vnitra. Dle žalobce tak Ministerstvo vnitra nebylo oprávněno hodnotit výdělečnou činnost žalobce a její povahu. Správný postup měl dle žalobce spočívat v tom, že domnívalo-li se Ministerstvo vnitra, že se žalobce skutečně dopustil výkonu nelegální práce

pokračování

ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti, mělo se dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, obrátit s podnětem na zahájení řízení na příslušný správní orgán a po dobu řízení o této předběžné otázce správní řízení přerušit. Jedině závěry přijaté v takto vyvolaném řízení totiž mohly být hodnoceny jako právně relevantní ve vztahu k závěrům správních orgánů, že žalobce vykonával na území České republiky závislou práci mimo pracovněprávní vztah, což vedlo k zamítnutí žádosti žalobce o prodloužení platnosti jeho povolení k dlouhodobému pobytu. Pokud tedy Ministerstvo vnitra tímto způsobem nepostupovalo, zatížilo dle žalobce své rozhodnutí a současně i řízení, které jeho vydání předcházelo, vadou mající vliv na jeho zákonnost. Touto vadou je dle žalobce zatíženo také rozhodnutí žalované, která v odvolacím řízení prvostupňové správní rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila.

[4] Krajský soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dospěl k závěru, že bylo zcela na prvostupňovém správním orgánu, jaký postup ze zákonem dovolených možností dle § 57 správního řádu zvolí. Ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu tak opravňovalo Ministerstvo vnitra posoudit si jako předběžnou otázku vlastní charakter činnosti žalobce, což také učinilo; a nadto si o této otázce učinilo úsudek správný.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost (ve znění jejího doplnění), kterou formálně opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy o nesprávné právní posouzení krajským soudem.

[6] Stěžovatel namítal, že přednost před vlastním úsudkem správního orgánu měla mít skutečnost, že správní orgán podá podnět k zahájení řízení o předběžné otázce příslušnému správnímu orgánu nebo jinému orgánu veřejné moci, a to zvláště v situaci, kdy se jedná o posouzení předběžné otázky mající klíčový význam pro rozhodnutí ve věci samé. Dle stěžovatele v takovém případě nemůže být brán zřetel na to, že postup podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu je případně postupem ve vztahu k rychlosti celého řízení nejvhodnějším. Stěžovatel se domníval, že podstatným hlediskem by mělo být pouze to, zda je správní orgán schopen se objektivně, nezávisle a s právní znalostí dané problematiky vypořádat s otázkou nespádající do oblasti jeho působnosti, k níž nemá ani kontrolní pravomoc; a dále to, nakolik je tato otázka důležitá pro vlastní meritorní rozhodnutí. V případě stěžovatele přitom správní orgány nebyly oprávněny samy posoudit, nakolik výdělečná činnost stěžovatele na území České republiky činností vykazovala znaky závislé práce a byla činností mající charakter nelegálního zaměstnání. K úvahám o těchto otázkách není dle stěžovatele nadán správní orgán rozhodující toliko o otázkách pobytu cizinců na území České republiky.

[7] Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnila se závěry krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] V projednávaném případě stěžovatel činí ve věci sporným, zda správní orgány byly oprávněny v předcházejícím řízení samy posoudit charakter vykonávané činnosti stěžovatele; anebo se měly (musely) postupem dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu obrátit s podnětem

k zahájení řízení na příslušný orgán ve věcech zaměstnanosti za účelem posouzení předběžné otázky, zda se stěžovatel dopustil výkonu nelegální závislé práce, a zda měly po dobu řízení o této předběžné otázce řízení v této věci přerušit.

[10] Vzhledem k tomu, že shora vymezený předmět sporu úzce souvisí s otázkou naplňování účelu povoleného pobytu, Nejvyšší správní soud na úvod pouze pro úplnost připomíná svou dosavadní judikaturu (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 jinou závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců představuje i nenaplnění účelu předchozího pobytu, a je tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona, aplikovaného na základě odkazu obsaženého v ustanovení § 44a odst. 3 zákona. Účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, tedy musí být skutečně naplněn, přičemž je nutno hodnotit konkrétní skutkové okolnosti té které věci, zejména rozsah období, po které nebyl tento účel plněn, včetně důvodů tohoto neplnění (srovnej 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 doby pobytu cizince pak bude třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (shodně srovnej 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, oba dostupné na www.nssoud.cz)

[11] Předmětem žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je tedy posouzení, zda v konkrétním případě neexistuje zákonná překážka, která by ve smyslu § 37 zákona o pobytu cizinců vyloučila možnost podané žádosti vyhovět. Představuje-li přitom jednu z těchto překážek i neplnění účelu pobytu, pro který byl cizinci již dříve pobyt povolen, správní orgány nepochybně jsou oprávněny v konkrétních případech zkoumat a hodnotit, zda cizinec účel pobytu reálně naplňuje.

[12] V posuzovaném případě byl účelem povoleného pobytu stěžovatele (stejně jako podané žádosti o jeho prodloužení) výkon podnikatelské činnosti – OSVČ. Ministerstvo vnitra tak nepochybně bylo oprávněno posuzovat, zda stěžovatel reálně účel dosavadního povoleného pobytu naplňoval, zda jej neobcházal a nezneužíval pro jiný než deklarovaný účel a zda výdělečná činnost stěžovatele skutečně nesla znaky podnikání.

[13] Bylo-li v této souvislosti v předcházejícím správním řízení zjištěno, že výdělečná činnost žalobce znaky podnikání nenaplňovala (přičemž tento závěr, ani s ním související konkrétní skutkové okolnosti, nebyly v řízení předmětem sporu), nastala zde bez dalšího překážka, která bránila žádosti stěžovatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání vyhovět, a jako taková tedy nutně musela vést k zamítnutí žádosti stěžovatele. V důsledku toho pak zároveň bylo nadbytečné provádět ze strany správního orgánu jakékoli další úkony a dokazování směřující k posouzení, zda se v případě faktické činnosti stěžovatele jednalo o závislou práci a zda byla vykonávána legálně či nelegálně.

[14] Je tedy zřejmé, že v projednávané věci se nejednalo o řešení předběžné (prejudiciální) otázky ve smyslu ustanovení § 57 odst. 1 správního řádu, dle kterého platí, že *jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán*

a) *může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo*

pokračování

- b) *může vyžvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo*
- c) *si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.*

[15] Pokud ovšem Ministerstvo vnitra ve svých úvahách dále pokračovalo a otázkou charakteru vykonávané činnosti stěžovatele v drůbežárnách se zabývalo, přičemž v této souvislosti dospělo k závěru, že činnost stěžovatele naplňovala znaky závislé práce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k tomu nad rámec výše uvedeného doplňuje následující.

[16] Právní úprava obsažená ve shora citovaném ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu umožňuje, aby si správní orgán o takové otázce učinil vlastní úsudek a na jeho základě vydal rozhodnutí, neboť se v takovém případě nejedná o hodnocení, zda byl spáchán trestný čin nebo přestupek a kdo za něj odpovídá, ani o otázky osobního stavu. Jak tedy správně dovodil i krajský soud, bylo na volbě správního orgánu, kterou z možností nabízených ustanovením § 57 odst. 1 správního řádu zvolí. Pokud se tedy v daném případě správní orgán I. stupně neobrátil s podnětem k zahájení řízení na příslušný inspektorát práce, jak požadoval stěžovatel, nelze v tomto postupu spatřovat pochybení. To tím spíše, že správním orgánům bylo v této konkrétní věci z jejich úřední činnosti známo, že oblastní inspektorát práce provedl dne 17. 7. 2012 přímo v areálu modřických drůbežáren kontrolu, na základě které rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3-RZ, uložil JUDr. E. P. pokutu ve výši 7 300 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se jmenovaný dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak je definována v § 5 písm. e) bodu 1. a 2. zákona o zaměstnanosti, když kontrolovaného dne umožnil cizincům vietnamské státní příslušnosti výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztahy, čímž porušil ustanovení § 3 zákoníku práce, a bez povolení k zaměstnání, čímž porušil ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti. Odvolání směřující proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 5. 5. 2014, č. j. 918/1.30/14/14.3, které JUDr. E. P. napadl žalobou u Krajského soudu v Brně. Rozsudkem ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014 - 73, publikovaným pod č. 3553/2017 Sb. NSS, krajský soud podanou žalobu zamítl. Jako nedůvodná byla zamítnuta i kasační stížnost směřující proti tomuto rozhodnutí, a to rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016 - 53, dostupným na www.nssoud.cz, na který žalovaná odkazovala v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí právě stran hodnocení činnosti stěžovatele jako nelegální závislé práce. Ve svých závěrech, které stěžovatel věcně nijak nerozporoval, se tedy správní orgány opíraly o rozhodnutí vydaná správními orgány příslušnými ve věcech zaměstnanosti, jejichž zákonnost potvrdily také správní soudy. Pokud se tedy v dalším průběhu řízení námitky stěžovatele soustředily výhradně na zpochybnění zvoleného postupu správních orgánů a toho, zda si byly oprávněny učinit o sporných otázkách vlastní úsudek, Nejvyšší správní soud takto uplatněným námitkám nepřisvědčil.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobce jako stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalované žádné náklady řízení nad rámec její obvyklé úřední činnosti nevznikly,

Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 24. července 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu