



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **A. S.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2016, č. j. MV-147214-7/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2019, č. j. 30 A 10/2017 - 66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 3. 8. 2016, č. j. OAM-5731-22/DP-2016, byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem podnikání a doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebyla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), prodloužena. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že žalobce přestal splňovat podmínku pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka jeho pobytu na území. Ta měla spočívat ve skutečnosti, že žalobce jakožto společník a jednatel obchodní společnosti X, vykonával od roku 2012 vedle obchodního vedení společnosti také činnosti, které spadají do předmětu podnikání této společnosti (vykonává průvodcovskou

činnost, plánuje trasy, fotí a natáčí videa, která vkládá na internetové stránky), aniž by disponoval povolením k zaměstnání. Tím se měl dopouštět na území ČR výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Správní orgán prvního stupně konstatoval, že pod pojem „závažná překážka pobytu cizince na území“ je nutno zahrnovat jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení. Ochrana pracovního trhu je podle správního orgánu prvního stupně dostatečným veřejným zájmem, aby jeho porušování v podobě nelegální práce bylo považováno právě za onu závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán prvního stupně pak neshledal, že by neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu mělo nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života žalobce. Konstatoval, že na území ČR žije žalobce se svou družkou, rovněž jednatelkou společnosti X. Matka žalobce a dvě dospělé děti žijí v Ruské federaci. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně se přitom neukládá zákaz pobytu, jako by tomu bylo v případě správního vyhoštění.

[2] Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil v řízení o odvolání žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím, přičemž se ztotožnil s právními závěry správního orgánu prvního stupně.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který žalobě vyhověl a označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud vytknul žalovanému „formalistický přístup“ při interpretaci pojmu „jiné závažné překážky“, aniž by zohlednil konkrétní okolnosti případu, a dále to, že nedostatečně zjistil skutkový stav, neboť důkazem pro závěr o výkonu nelegální práce byl především výslech žalobce provedený dne 26. 4. 2016. Zvláštní okolnosti případu jsou podle krajského soudu dány ve skutečnosti, že žalobce řádně vykonával funkci jednatele jako svou hlavní činnost, přičemž to, že vedle povinností jednatele vykonával i práci, která je předmětem činnosti obchodní společnosti (správa internetových stránek apod.), nelze v případě společnosti, jež nemá žádné další zaměstnance a veškerá její činnost je vykonávána samotnými dvěma jednatelem, považovat bez dalších bližších úvah příslušných správních orgánů za natolik dominantní, že by toto jednání mohlo naplnit pojem jiné závažné překážky pobytu na území ČR.

[4] Podle krajského soudu sice jednání žalobce po formální stránce skutečně naplňovalo znaky nelegální práce (vykonával činnost vyplývající z předmětu činnosti obchodní společnosti a nedisponoval povolením k zaměstnání), avšak v posuzovaném případě nešlo o jednání takové intenzity, aby byl naplněn pojem „jiná závažná překážka“, která by znemožňovala prodloužení pobytu. Krajský soud odkázal na své předchozí rozsudky ze dne 4. 9. 2018, č. j. 29 A 159/2016 - 93, a ze dne 26. 10. 2018, č. j. 29 A 212/2016 - 67, ve kterých již dospěl k obdobným závěrům, přičemž uvedl, že nezpochybnuje obecný názor Nejvyššího správního soudu, uvedený v rozsudku ze dne 14. 8. 2014, č. j. 9 Ads 1/2014 - 47, totiž že „*smyslem ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti je zamezit obcházení zákona, tj. zamezit cizincům, aby prostřednictvím těchto forem činností (plněním úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby) vykonávali práci bez povolení k zaměstnání*“ a že „*z hlediska státní politiky zaměstnanosti je zcela legitimní chránit trh práce před nežádoucími jevy spočívajícími v účelovém zakládání obchodních společností o velkém počtu společníků – cizinců, s cílem vyhnout se povinnosti získat pro zaměstnání na území ČR povolení*“. V případě žalobce se však o obcházení zákona ani o účelově založenou společnost s velkým počtem společníků nejednalo - jde o společnost se dvěma společníky a jednatelem, která nedisponuje žádnými zaměstnanci, a veškeré úkoly vyplývající z předmětu činnosti (průvodcovská činnost a činnosti s tím související) vykonávají pouze a právě tito dva jednatele.

pokračování

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel konkrétně uvedl, že nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, podle něhož nemůže převážit „formalistický“ přístup správních orgánů při interpretaci jiné závažné překážky definované v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, podle kterého je toto zákonné ustanovení typickým neurčitým právním pojmem, přičemž *„takový pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze obecně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, například v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv.“* Podle stěžovatelky proto jiná závažná překážka nemusí nutně znamenat, že by žalobce neplnil účel povoleného pobytu (výkon podnikání), ale lze pod tento neurčitý právní pojem zahrnout také výkon práce bez vydaného povolení k zaměstnání na konkrétní druh práce.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že si je vědom, že společnost, v níž žalobce vykonává funkci jednatele, není společností s velkým počtem společníků a jednatelů, což by mohlo vést k podezření o obcházení zákona, avšak přesto je názoru, že žalobce vyjma úkolů vyplývajících z funkce jednatele vykonává rovněž práci z předmětu činnosti této společnosti, ke které je povinen mít podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce. Za zaměstnání se podle tohoto ustanovení považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. Práce cizince bez platného povolení je pak dle stěžovatele považována za natolik nežádoucí jev, že je sankcionován dokonce i správním vyhoštěním až na dobu 5 let.

[7] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že zásadní skutečností bylo, že žalobce řádně vykonával funkci jednatele společnosti. Pouze z této skutečnosti dle stěžovatele nelze vyvodit závěr, že správní orgány jsou povinny žádosti žalobce vyhovět, aniž by přihlédly k jiným skutečnostem, které vyšly v řízení najevo. Takový postup je podle stěžovatele v rozporu s veřejným zájmem, jímž je zabránění porušování zákona, přičemž výkon nelegální práce je bezpochyby závažným porušením pravidel. Stěžovatel sice není kompetentní posoudit, zda jednáním žalobce byla naplněna skutková podstata deliktu podle zákona o zaměstnanosti, je však příslušný posoudit, že činnost, kterou žalobce popsal při výslechu dne 26. 4. 2016, není podnikatelskou činností. V případě žalobce proto dospěl stěžovatel k závěru, že byly naplněny všechny znaky nelegální práce.

[8] Stěžovatel pak nesouhlasí ani s tím, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Skutečnosti zjištěné z výslechu žalobce dostatečně dokládají to, že se dopustil nelegální práce, která je podřaditelná pod pojem jiné závažné překážky v pobytu žalobce na území.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41, jímž zamítl kasační stížnost stěžovatele v naprosto totožném případě.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že právně i skutkově obdobným případem se již zabýval v rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41, v němž se jednalo o posouzení případu družky žalobce. Při posouzení věci proto převzal závěry učiněné v tomto rozsudku.

[13] Klíčovým je výklad neurčitého pojmu obsaženého v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, podle něhož nelze prodloužit platnost povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu ČR nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Správní orgán prvního stupně a stěžovatel dospěli ve svých rozhodnutích k závěru, že tento neurčitý právní pojem zahrnuje bez dalšího i případ nelegální práce cizince podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti, přičemž ze zjištěných skutkových okolností dovodili, že žalobce jako jednatel obchodní společnosti vykonával vedle ryze obchodního vedení společnosti také činnosti, které lze podřadit pod předmět podnikání obchodní společnosti, a dopustil se tedy nelegální práce.

[14] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud v napadeném rozsudku nezpochybil závěr o tom, že pod pojem „jiné závažné překážky“ lze podřadit také výkon nelegální práce cizincem. Na rozdíl od stěžovatele však dospěl k závěru, že porušení pravidel o zaměstnávání cizinců musí být prokázáno ve vyšší intenzitě, aby takové jednání mohlo být podřazeno pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Jinak řečeno, nikoliv každé porušení § 5 písm. e) bodu 2. ve spojení s § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí být automaticky považováno za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. S tímto závěrem, byť nebyl v napadeném rozsudku krajského soudu vyjádřen zcela pregnantně, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a nemá za to, že by se jednalo o nesprávné posouzení právní otázky, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozsudku.

[15] Při posuzování žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu cizince je podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců primárním hlediskem sledování účelu, pro který byl pobyt cizinci povolen. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 66/2017 - 29, je smyslem prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zajištění dalšího legálního pobytu cizince na území ČR, a to při pokračování účelu, pro který mu bylo pobytové oprávnění uděleno. Správní orgán proto musí při posuzování žádosti přihlížet k tomu, zda cizinec jím deklarovaný účel náležitě využívá. V daném případě proto krajský soud nepochybil, pokud zdůraznil, že žalobce účel pobytu, jímž bylo podnikání a účast v právnícké osobě, skutečně plnil. To jistě nevylučuje, aby správní orgán shledal jinou závažnou překážku, kterou může být v obecné rovině i zjištěná činnost naplňující znaky nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti (srov. například právní větu rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017 - 47: „*Výkon nelegální práce na území České republiky je třeba vnímat jako jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů České republiky nebo jejich*

pokračování

obcházení. Podezření správního orgánu na obcházení zákona cizincem lze nepochybně hodnotit jako zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců]. Jde o překážku, kterou zákon o pobytu cizinců přímo nedefinuje, a která může v tom kterém případě dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako závažnou...“). Nejvyšší správní soud však souhlasí s krajským soudem, že při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo lze označit za nelegální práci, přičemž situace, kdy cizinec jako společník a jednatel obchodní společnosti, v níž působí celkem toliko dva společníci a jednatele, vykonává pro společnost určité činnosti vedle vlastního obchodního vedení společnosti, není takové intenzity, k níž lze jako k jiné závažné překážce přihlížet. Jak již bylo shora uvedeno, nikoliv každé zjištěné porušení zákona o zaměstnanosti musí vést zcela automaticky k závěru, že je jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území.

[16] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud nikterak nezpochybnil výklad § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, podle něhož se za zaměstnání považuje i to, pokud společník či statutární orgán obchodní společnosti plní úkoly vyplývající z předmětu činnosti právnické osoby, ani se tedy neodchýlil od stěžovatelem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 9 Ads 1/2014 - 47. Krajský soud pouze konstatoval, že zjištěné porušení tohoto ustanovení musí být natolik intenzivní, aby na něj mohl být aplikován neurčitý právní pojem jiná překážka pobytu cizince na území.

[17] Lze pak souhlasit s tím, že této intenzity nedosahuje jednání cizince, který v převažující míře a fakticky (nikoliv pouze formálně) vykonává funkci jednatele obchodní společnosti, která nedisponuje žádnými zaměstnanci, a přitom plní i další činnosti týkající se vlastního předmětu podnikání společnosti.

[18] Nejvyšší správní soud ze správního spisu, jakož i z rozhodnutí stěžovatele seznal, že tak tomu bylo v případě žalobce, který fakticky vykonával funkci jednatele, přičemž ve společnosti celkem o dvou společnicích a jednatelech (druhou společnicí a jednatelem je družka žalobce), která nedisponovala vlastními zaměstnanci, vykonával i další činnosti vyplývající z předmětu podnikání v cestovním ruchu. Bez ohledu na to, zda by formálně takové jednání mohlo být věcně příslušným správním orgánem kvalifikováno jako nelegální práce, sdílí Nejvyšší správní soud názor krajského soudu, že doposud ve správním řízení zjištěné skutkové okolnosti nenasvědčují takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu žalobce na území.

[19] Ostatně, pokud jde o vlastní naplnění skutkové podstaty nelegální práce, lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2019, č. j. 4 Azs 375/2018 - 33, podle něhož „[z]a situace, kdy je žalobkyně jednak společnicí dané společnosti a jednak jejím jednatelem, není nijak nepředstavitelné, že se bude aktivně podílet přímo na výkonu hlavní činnosti společnosti samé, neboť má, jakožto společnicí společnosti [...] na řádném výkonu těchto činností legitimní zájem“.

[20] Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil i s hodnocením krajského soudu, pokud jde o nedostatečně zjištěný skutkový stav, resp. se ztotožnil s tím, že právní závěr učiněný oběma správními orgány neodpovídá v řízení zjištěnému skutkovému stavu, který je vystaven především na výslechu žalobce. Takto zjištěný skutkový stav neospravedlňuje aplikaci pojmu jiné závažné překážky pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, jak byl shora vyložen.

IV.**Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

[21] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 8. 4. 2019), podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] ve výši 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Zástupce žalobce již v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem DPH, a proto se odměna za zastupování zvyšuje o tuto daň. Celkově tedy je žalovaný povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce.

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

V Brně dne 25. dubna 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu