



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **O. M.**, zast. Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 5. 2019, č. j. 30 A 135/2017 - 52,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Vratislava Taubera, advokáta se sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zrušil její rozhodnutí ze dne 7. 6. 2017, č. j. MV-130947-4/SO-2014. Tímto rozhodnutím stěžovatelka zamítla odvolání žalobkyně a současně jím potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 8. 1. 2014, č. j. OAM-38467-15/DP-2013, kterým zamítl žádost žalobkyně podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 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 do 23. 6. 2014 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu podle § 45 odst. 1 téhož zákona; konkrétně byla žádost žalobkyně zamítnuta z důvodu zjištění jiné závažné překážky [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců], která měla spočívat v neplnění účelu jejího předchozího dlouhodobého pobytu.

[2] Žalobkyně pobývala na území České republiky nejprve na základě víza nad 90 dnů uděleného za účelem zaměstnání s platností od 16. 1. 2007 do 31. 5. 2007, poté na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „výkonný manažer – účast v právnické osobě,“

s platností od 1. 6. 2007 do 31. 5. 2009. Následně požádala o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, které jí bylo vydáno s platností od 1. 6. 2009 do 31. 3. 2011. V době platnosti posledně uvedeného povolení požádala o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě, které jí bylo vydáno s platností od 4. 8. 2011 do 3. 8. 2013. Dne 24. 7. 2013 žalobkyně požádala o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání.

[3] Současně je nutno poznamenat, že od roku 2012 disponovala žalobkyně povolením k zaměstnání ze dne 17. 12. 2012, č. j. MPSV-UP/5320018/13/AIS-ZAM, kterým Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně povolil žalobkyni zaměstnání u zaměstnavatele Družstvo SamMA družstvo, IČ: 27670520, se sídlem Poděbradova 304/143, Brno, s místem výkonu práce Jihlavská 20, Brno, a druhem práce: 91122 Uklízeči a pomocníci ve zdravotnických a sociálních zařízeních. Toto povolení bylo opakovaně prodlužováno až do 30. 6. 2017. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně následně rozhodnutím ze dne 24. 10. 2017, č. j. BMA-2249/2017-za, vydal žalobkyni nové povolení k zaměstnání u zaměstnavatele SUZONEX s. r. o., IČ: 01741675, se sídlem Skryjova 1606/8, Brno, na dobu od 30. 10. 2017 do 27. 1. 2018, s místem výkonu práce Jihlavská 20, Brno, a druhem práce: 91129 Ostatní uklízeči a pomocníci.

[4] Správní orgán I. stupně v rámci řízení o žádosti podané dne 24. 7. 2013 předvolal žalobkyni k výslechu, který proběhl dne 6. 11. 2013. Z výslechu žalobkyně vyplynulo, že již od roku 2007 pracuje ve Fakultní nemocnici v Brně – Bohunice. Činnost v právnické osobě fakticky nikdy nevykonávala, přestože byla zapsána v obchodním rejstříku jako jednatelka společnosti HAROMANO s. r. o., IČ: 25578634, se sídlem Brno – Bohunice, Arménská 507/13. Žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu tak správní orgán I. stupně zamítl, neboť žalobkyně v době platnosti předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě neplnila účel, pro který bylo toto povolení vydáno, tj. nevykonávala podnikatelskou činnost (účast v právnické osobě), ale byla zaměstnána u Družstva SamMA družstvo. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, které stěžovatelka zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Uvedla přitom, že bylo jednoznačně prokázáno, že žalobkyně nikdy funkci jednatelky nevykonávala, ale po celou dobu platnosti uvedeného povolení vykonávala úklidové práce ve Fakultní nemocnici v Brně – Bohunicích. Dle jejího názoru není relevantní, že k tomu disponovala platným povolením k zaměstnání. Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí vycházela z judikatury Nejvyššího správního soudu, zejm. z rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, podle něhož plnění účelu vydaného povolení musí být fakticky naplněno (podnikatelská činnost musí být v předmětném období alespoň převážně vykonávána). Zároveň uvedla, že žalobkyně nezačala účel vydaného povolení plnit ani dodatečně.

## II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Proti rozhodnutí stěžovatelky podala žalobkyně žalobu, které krajský soud vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[6] Krajský soud zopakoval závěry Nejvyššího správního soudu ohledně povinnosti plnit účel, pro který bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno. Neplněním uvedeného účelu je dán důvod pro neprodloužení jeho platnosti, resp. zrušení z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu cizince. Současně však krajský soud uvedl, že tento závěr není automaticky přenositelný na případ žalobkyně. Při rozhodování o žádosti o změnu účelu pobytu podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je nutné v každém jednotlivém případě posoudit skutkové okolnosti případu. Pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území musí být vykládán velmi

pokračování

uvážlivě, nikoliv jako zbytková kategorie a bezbřehá skutková podstata. Krajský soud považoval za rozhodující skutečnost, že žalobkyně byla po celou dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (tj. i v době podání žádosti) držitelkou platného pracovního povolení a zaměstnaneckou činnost vykonávala v souladu se zákonem. Nevykonávala tedy nelegální práci a nepředstavovala ohrožení trhu práce. Zamítnutí žádosti podané podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je podle názoru krajského soudu namísto tam, kde existují skutečně vážné důvody, pro něž by cizinci mělo být bráněno pobývat na území České republiky.

### III. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[7] Rozhodnutí krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, v níž uvedla, že rozsudek krajského soudu napadá z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že neplnění účelu povoleného pobytu lze považovat za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území, přičemž v této souvislosti poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, a ze dne 18. 8. 2015, č. j. 8 Azs 145/2014 - 97. Zdůraznila, že plnění účelu, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být skutečně naplněno, přičemž za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu. Závažná překážka pobytu cizince na území je neurčitý právní pojem, jehož obsah a rozsah se může měnit. Je poté na správním orgánu, aby zhodnotil, zda lze konkrétní případ pod takový pojem podřadit či nikoliv. Stěžovatelka považuje úvahy krajského soudu za nepřezkoumatelné, neboť krajský soud jednak souhlasí s tím, že žalobkyně neplnila účel povoleného pobytu, ale zároveň dodává, že se nedopustila výkonu nelegální práce, proto nelze její jednání považovat za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. Dále namítala, že žalobkyně neplnila účel povoleného pobytu po celou dobu platnosti tohoto povolení (tj. od 4. 8. 2011 do 3. 8. 2013). Žalobkyně mohla vykonávat závislou činnost, ale její primární povinností bylo provozovat podnikatelskou činnost jako jednatelka společnosti či jako osoba samostatně výdělečně činná. V opačném případě by bylo bezpředmětné účel dlouhodobého pobytu rozlišovat. Doba neplnění povoleného účelu pobytu byla natolik dlouhá, že jednání žalobkyně bylo možné podřadit pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Stěžovatelka poukázala také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 313/2015 - 35, ve kterém byla řešena skutkově obdobná situace. Měla-li žalobkyně v úmyslu vykonávat na území České republiky pouze zaměstnaneckou činnost, byla povinna neprodleně požádat správní orgán I. stupně o vydání nového povolení. Žalobkyně tak ale učinila až před vypršením platnosti uděleného povolení, aniž by vykonávala jakoukoli podnikatelskou činnost. Tím postupovala v rozporu se zákonem o pobytu cizinců. Závěrem stěžovatelka uvedla, že plnění jiného účelu, než pro jaký byl žalobkyni pobyt povolen, není liberačním důvodem pro prominutí neplnění účelu povoleného pobytu. Zákon o pobytu cizinců vyžaduje jak formální, tak faktické plnění stanoveného účelu pobytu. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zamítl a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka aplikuje právo technickým způsobem. Pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území je však neurčitý pojem, jehož aplikace musí být realizována přísně individuálně. Je proto nutné rozlišovat případy, kdy cizinec realizuje výdělečnou činnost, ke které nemá povolení, a kdy realizuje činnost, pro kterou mu jiný orgán veřejné moci vydal řádné povolení. Navíc, byla to právě žalobkyně, která se snažila uvést účel pobytu do souladu se skutečností. Současně nelze jednání žalobkyně

označovat donekonečna za překážku pobytu, neboť v takovém případě by to znamenalo, že by žalobkyni již nikdy nemohlo být vydáno žádné povolení k pobytu na území. Jediným legitimním cílem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu je hrozba narušení veřejného pořádku žalobkyní. Je proto zásadní, že k požádání o změnu účelu povoleného pobytu (resp. vydání nového povolení podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) došlo již 4 roky před okamžikem, kdy stěžovatelka vydala žalobou napadené rozhodnutí. Na základě toho žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatelku jedná osoba k tomu oprávněná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podstata této věci tkví z posouzení otázky, zda lze za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců považovat skutečnost, že žalobkyně v době, kdy pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem podnikání (účast v právnické osobě), nevykonávala podnikatelskou činnost, nýbrž byla zaměstnána u Družstva SamMA družstvo, přičemž k tomuto zaměstnání po celou dobu jeho výkonu disponovala povolením k zaměstnání vydaným Úřadem práce České republiky – krajskou pobočkou v Brně.

##### *IV. a) K nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu*

[13] Stěžovatelka namítala, že závěr krajského soudu, ve kterém jednak souhlasí s tím, že žalobkyně neplnila účel povoleného pobytu, ale zároveň dodává, že se nedopustila výkonu nelegální práce, proto nelze její jednání považovat za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území, je nepřezkoumatelný. Otázku nepřezkoumatelnosti, která představuje takovou vadu, že se jí soud musí zabývat z úřední povinnosti, řešil Nejvyšší správní soud v řadě svých dřívějších rozhodnutí; srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64. Podle uvedené a ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu může být napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné buďto pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.) anebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný).

[14] Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci neshledal, že by rozhodnutí krajského soudu trpělo nepřezkoumatelností. Z rozhodnutí je zřejmé, jak krajský soud rozhodl a co jej vedlo k závěru, který vyplývá z jeho výroku. Krajský soud náležitě uvedl, jaké skutečnosti považoval za podstatné při hodnocení neurčitěho právního pojmu závažná překážka pobytu cizince na území. Z odůvodnění napadeného rozsudku – konkrétně z bodů 32 - 35 jednoznačně vyplývá, že krajský soud kladl důraz na skutkové okolnosti případu, které odůvodňovaly

pokračování

specifický přístup k projednávané věci, přičemž všechny tyto skutečnosti vyplývají z obsahu spisového materiálu.

[15] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že krajský soud dospěl k závěru o neplnění účelu povoleného pobytu žalobkyní, přitom však konstatoval, že se žalobkyně nedopouštěla výkonu nelegální práce. Právě v této úvaze soudu spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí, že stěžovatelka spojuje dvě samostatné otázky do jediné. Je přitom třeba rozlišovat, jestli žalobkyně plnila účel povoleného pobytu (tato otázka je v režimu zákona o pobytu cizinců) a zda vykonávala nelegální práci [která je definována zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění rozhodném pro nyní projednávanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“)]. Otázka správnosti, resp. zákonnosti rozsudku krajského soudu, včetně jeho závěrů o výkonu nelegální práce, je však předmětem věcného posouzení, které následuje dále.

#### IV. b) K nezákonnosti rozsudku krajského soudu

[16] Podle § 45 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců je cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Podle § 46 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 33, § 34, § 37, § 38, § 55 odst. 1 a 2, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.

[17] Podle § 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.*“

[18] Podle obsahu správního spisu bylo žalobkyni povoleno pobývat na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě od 4. 8. 2011 do 3. 8. 2013. Dne 24. 7. 2013 požádala o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. V době platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání byla zapsána v obchodním rejstříku jako jednatelka společnosti HAROMANO s. r. o. Správní orgán I. stupně žalobkyni vyslechl, přičemž ta do protokolu o výslechu uvedla: „*[J]méno společnosti HAROMANO s. r. o. mi něco říká, ale jen papírově, známý mi to nabídl, abych mohla pracovat bez povolení, ale stejně jsem dělala úklid. Pro tuble společnost jsem nedělala nic, pána jsem viděla jen jednou. Jmenoval se Vasyľ. Pán mi řekl, že si víc vydělám, ale bavila jsem se o tom s manželem, který řekl, že to může být podvod, takže jsem tam nešla, nepracovala jsem pro společnost HAROMANO s. r. o., ale začala jsem pracovat na základě pracovního povolení pro paní N.*“ Správní orgán I. stupně proto dospěl k závěru, že žalobkyně neplnila účel, pro který jí bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu, a její žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamítl, což posléze potvrdila i stěžovatelka.

[19] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn. Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017 - 33, uvedl: „*Zákon o pobytu cizinců vychází z předpokladu, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Právě pro tento účel mu totiž bylo povolení k pobytu uděleno.*“ Zákon o pobytu cizinců tedy staví do popředí princip plnění uložených povinností cizince – žadatele o pobytový status, přičemž je v pravomoci státu nastavit podmínky, za nichž bude mít cizinec

možnost na území České republiky pobývat (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04).

[20] Pokud jde o povolení vydané za účelem podnikání [před novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. byl rozlišován účel: (i) „výkonný manažer – účast v právnické osobě“ a (ii) „podnikání – osoba samostatně výdělečně činná“], podnikatelská činnost musí být vykonávána fakticky, nikoliv pouze formálně. Zápis v obchodním rejstříku není sám o sobě doložením uskutečňování účelu podnikání. Zároveň také nestačí, pokud cizinec pouze usiluje o výkon podnikatelské činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81).

[21] Neplnění účelu povoleného pobytu lze přitom v obecné rovině považovat za jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, č. j. 3 Azs 171/2015 - 144). Vždy je však nezbytné hodnotit konkrétní skutkové okolnosti případu. Dojde-li správní orgán k závěru, že žadatel o povolení k dlouhodobému pobytu účel dříve povoleného pobytu neplnil, nelze toto neplnění účelu automaticky považovat za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území a jeho žádost tak automaticky zamítnout.

[22] Neplní-li cizinec – žadatel o povolení k dlouhodobému pobytu účel dříve povoleného pobytu, správní orgán podle § 37 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zruší platnost uděleného povolení. Zákonodárce v § 37 odst. 1 písm. b) výslovně uvádí jako důvod pro zrušení uděleného povolení právě neplnění účelu. Oproti tomu v situaci, kdy cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, požádá o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu, správní orgán toto povolení neudělí, jestliže je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území [§ 56 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců]. Toto ustanovení však výslovně neplnění účelu jako důvod pro neudělení nového povolení k dlouhodobému pobytu neuvádí.

[23] Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 18. 8. 2015, č. j. 8 Azs 145/2014 - 97, uvedl, že „[n]ikoliv každé neplnění účelu pobytu automaticky představuje závažnou překážku pro prodloužení pobytu cizince na území“ (pozn. podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem). Právě tyto závěry považuje zdejší soud pro posouzení nyní projednávané věci za klíčové.

[24] Pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území představuje neurčitý právní pojem, jehož obsah a rozsah nelze obecně zcela přesně definovat. Při jeho aplikaci jsou správní orgány povinny patřičně odůvodnit, v jakém jednání žadatele o povolení k dlouhodobému pobytu tuto překážku spatřují. Nejvyšší správní soud přitom opakovaně uvádí, že při aplikaci neurčitých právních pojmů dává zákonodárce správnímu orgánu prostor ke zhodnocení, zda je možné konkrétní případ pod daný pojem podřadit či nikoliv. Nejprve je tedy nezbytné vymezit rozsah pojmu jiná závažná překážka pobytu cizince na území – tj. vymezit, jaký význam tento pojem skutečně má. Následně je správní orgán povinen vyhodnotit, zda lze skutkové okolnosti projednávané věci zařadit do rámce vytvořeného jeho rozsahem – tj. jaké skutečnosti konkrétního případu lze pod daný pojem podřadit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69). S neurčitými právními pojmy se přitom můžeme setkat v normách vázaných, kde s naplněním obsahu předmětného pojmu spojuje zákon jediné možné právní řešení. V takové situaci musí správní orgán postupovat právě takovým způsobem, jaký konkrétní právní norma předpokládá. Je-li však neurčitý právní pojem obsažen v normě počítající se správním uvážením, má při vlastním rozhodování správní orgán na výběr.

pokračování

[25] Přeneseno na nyní projednávanou věc, zjistí-li správní orgán, že je v konkrétní věci dána jiná překážka pobytu cizince na území, neudělí cizinci podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum. Dle § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců přitom pro povolení k dlouhodobému pobytu platí § 56 obdobně. Z výše citovaných ustanovení je tedy zřejmé, že se jedná o normu vázanou. Dojde-li správní orgán k závěru, že je jiná závažná překážka pobytu cizince na území skutečně dána, nemá možnost správního uvážení, nýbrž musí postupovat zákonem předepsaným způsobem.

[26] Nejvyšší správní soud přitom dříve ve svých rozhodnutích shledal neplnění účelu pobytu jako existenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území např. v situaci, kdy tento účel nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu. Dále pak v situaci, kdy se cizinec účelově nebo na převážnou dobu odhlásil z evidence osob samostatně výdělečně činných či v případě deklarování podnikatelské činnosti pouze za účelem prodloužení povolení k pobytu (srov. výše citovaný rozsudek, č. j. 8 Azs 145/2014 - 97).

[27] Nejvyšší správní soud ani v nyní projednávaném případě nerozporuje závěry výše uvedené. Závěr o nenaplnění účelu, pro který bylo cizinci povolení k dlouhodobému pobytu uděleno, však automaticky nesvědčí o existenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Jinak řečeno – skutečnost, že cizinec neplní účel povoleného pobytu, neznamená povinnost správního orgánu povolení k dlouhodobému pobytu neudělit. S ohledem na nezbytnost posuzování všech skutkových okolností případu je nutné zohlednit, zda konkrétní jednání cizince spočívající v neplnění účelu povoleného pobytu skutečně představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. Již ze samotné dikce zákona je pak zřejmé, že zákonodárce neměl na mysli jakékoliv pochybení či jednání, které je v rozporu s právním řádem České republiky, ale pouze takové, které představuje „závažnou překážku.“ Musí jít tedy o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu neumožňuje.

[28] Pokud jde o případ žalobkyně, z obsahu správního spisu vyplývá, že pobývá na území České republiky již od roku 2007. Dlouhodobě (minimálně od prosince roku 2012) pak vykonává zaměstnání na základě platného povolení k zaměstnání vydaného Úřadem práce České republiky – krajskou pobočkou v Brně. Je tedy nepochybné, že účel, za kterým jí byl v minulosti povolen dlouhodobý pobyt na území České republiky, neplnila, neboť fakticky podnikatelskou činnost nikdy nevykonávala. Ani sama žalobkyně v průběhu řízení před správními orgány a krajským soudem tuto skutečnost nijak nerozporovala. Nejvyšší správní soud také tento závěr žalovaného nijak nezpochybnuje. Podstatnou je však otázka, zda lze jednání žalobkyně skutečně považovat za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území za situace, kdy namísto výkonu podnikatelské činnosti pracovala – a to na základě platného povolení k zaměstnání. Nejvyšší správní soud má za to, že skutkové okolnosti projednávaného případu odůvodňují závěr, že tomu tak není.

[29] Žalobkyně v řízení před správními orgány nežádala o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, nýbrž o vydání nového povolení za jiným účelem – účelem zaměstnání. Fakticky přitom již několik let zaměstnání vykonávala (konkrétně úklidové práce ve Fakultní nemocnici v Brně – Bohunicích). Z obsahu spisu přitom vyplývá, že toto zaměstnání vykonávala na základě platného povolení k zaměstnání vydaného Úřadem práce České republiky – krajskou pobočkou v Brně. Udělením povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání by tedy došlo k uvedení skutkového a právního stavu do souladu, jak také poznamenal krajský soud v bodě 34 napadeného rozsudku.

[30] Pokud jde o posouzení otázky, zda žalobkyně vykonávala nelegální práci, je nutno připomenout, že podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí: (1.) závislá

práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah; (2.) pokud fyzická osoba – cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce; (3.) pokud fyzická osoba – cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky, je-li podle zvláštního právního předpisu vyžadováno. Žalobkyně byla po celou dobu výkonu zaměstnání (jakož i po celou dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání) držitelkou platného povolení k zaměstnání vydaného Úřadem práce České republiky – krajskou pobočkou v Brně dne 17. 12. 2012, přičemž toto povolení bylo opakovaně prodlužováno. Současně byla také držitelkou platného povolení k dlouhodobému pobytu. Lze tedy uzavřít, že závislou práci vykonávala v souladu s právními předpisy, jak správně uzavřel krajský soud, a nedopouštěla se výkonu nelegální práce.

[31] Je sice pravdou, že žalobkyně nevykonávala podnikatelskou činnost po celou dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem podnikání (tj. od 4. 8. 2011 do 3. 8. 2013) a byla povinna o vydání nového povolení za účelem zaměstnání požádat dříve, než učinila. Nejvyšší správní soud má však za to, že je nutné zohlednit právě skutečnost, že po tuto dobu vykonávala zaměstnání, ke kterému měla povolení, jakož i celkovou délku pobytu žalobkyně na území České republiky (pobývá zde od roku 2007). Z žádných okolností přitom nelze dojít k závěru, že by se ze strany žalobkyně jednalo o účelové jednání vedené snahou o pouhé prodlužování jejího pobytu na území České republiky. Z obsahu spisu zároveň nevyplývá, že by se zde dopouštěla jakékoli trestné činnosti, či že by vykonávala další činnosti, pro které neměla patřičná povolení jiných orgánů veřejné moci. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně naopak při rozhodování o vydání povolení k zaměstnání zjevně dospěl k závěru, že zaměstnání žalobkyně na území České republiky nemohlo představovat ohrožení trhu práce, neboť vydané povolení opakovaně (celkem pětkrát) prodlužoval a následně vydal žalobkyni nové povolení k zaměstnání pro jiného zaměstnavatele. Z uvedeného lze také usuzovat, že žalobkyně nebude představovat ohrožení trhu práce ani do budoucna. I s přihlédnutím k těmto okolnostem lze proto dojít k závěru, že by aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců byla v případě žalobkyně skutečně příliš extenzivní. Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud považuje všechny výše uvedené skutečnosti za natolik zásadní, že odlišují tento případ od jiných případů, v nichž nebyl účel pobytu ze strany cizince respektován.

[32] Nelze přitom souhlasit se stěžovatelkou, že by přijetím názoru krajského soudu bylo bezpředmětné účel povoleného pobytu rozlišovat. Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybnuje, že účel povoleného pobytu musí být skutečně naplněn. Správní orgán je však při respektování dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (zejm. pak výše citovaný rozsudek č. j. 8 Azs 145/2014 - 97) v každém jednotlivém případě povinen posoudit, zda konkrétní jednání cizince spočívající v neplnění účelu povoleného pobytu, za současného zohlednění všech skutkových okolností dané věci, naplňuje neurčitý právní pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

## V. Závěr a náklady řízení

[33] Vzhledem k výše uvedenému má Nejvyšší správní soud za to, že nelze dojít k závěru, že by jednání žalobkyně naplňovalo neurčitý právní pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.



pokračování

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni v průběhu řízení o kasační stížnosti vznikly náklady na zastoupení advokátem. Přestože byl zástupce žalobkyně přípisem ze dne 9. 7. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019 - 13, vyzván, aby ve lhůtě jednoho týdne vyčíslil odměnu za zastupování a soudu sdělil, zda je plátcem daně z přidané hodnoty či nikoliv, neučinil tak. Nejvyšší správní soud proto vyšel ze skutečností zřejmých ze spisu. Pro určení výše nákladů spojených se zastoupením advokátem se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobkyně učinil ve věci jeden úkon právní služby, kterým je vyjádření ke kasační stížnosti [písemné podání podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], přičemž za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Náklady řízení vynaložené žalobkyní tedy představují částku 3400 Kč.

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

V Brně dne 16. září 2019

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu