



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **N. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 1. 2018, č. j. MV-115649-5/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 2. 2019, č. j. 57 A 20/2018 - 53,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 25. 7. 2016, č. j. OAM-3601-20/DP-2016, zamítlo žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání v podobě účasti v právnické osobě podle § 37 odst. 2 písm. b) 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť byla prokázána jiná závažná překážka dalšího pobytu žalobkyně na území České republiky. Žalovaná rozhodnutím ze dne 30. 1. 2018, č. j. MV-115649-5/SO-2016, potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zamítla odvolání žalobkyně. Bylo totiž prokázáno, že se žalobkyně dopustila nelegální práce, když kromě podnikání vykonávala pro společnost, ve které je jednatelkou, činnost na základě dohody o provedení práce, a to bez povolení Úřadu práce.

[2] Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který jí vyhověl a výrokem I. rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Poukázal na to, že žalovaná nevysvětlila, z jakých důvodů představuje pochybení žalobkyně spočívající ve výkonu závislé práce pro společnost, jejíž byla jednatelkou, bez povolení Úřadu práce, jinou závažnou překážku a proč se nejedná pouze o „prostou“ překážku bez vlivu na rozhodování o prodloužení jejího povolení. Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že žalovaná i prvoinstanční orgán považovaly skutečnost vytýkanou žalobkyni „samu o sobě“ za „závažnou“ překážku pobytu na území. Zároveň žalobkyně k doplnění odvolání doložila listiny, se kterými se žalovaná nijak nevypořádala, což založilo porušení práva na spravedlivý proces v podobě opomenutých důkazů. Krajský soud závěrem poukázal na to, že se nemohl zabývat důvodností či nedůvodností poslední žalobní námitky, tj. přiměřeností zásahu do rodinného a soukromého života žalobkyně, neboť dosud nebylo postaveno na jisto, zda jsou či nejsou dány věcné důvody pro vyhovění žádosti žalobkyně, a současně správní orgány nijak nehodnotily dodatečně předložené listiny, dotýkající se této otázky, především rozhodnutí o přijetí jejího syna do základní školy ze dne 21. 9. 2016.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou založila na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Odůvodnění napadeného rozsudku je pro stěžovatelku nepřezkoumatelné, neboť v něm krajský soud vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) k narušení veřejného pořádku, ačkoliv existuje judikatura přímo k otázce jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Například v rozsudku ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017 - 53, NSS uvedl, že nelegální práce naplňuje kritérium jiné závažné překážky podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[5] V dané věci navíc bylo bez jakýchkoliv pochybností prokázáno, že žalobkyně se v minulosti dlouhodobě dopouštěla výkonu nelegální práce, když nedisponovala povolením Úřadu práce k zaměstnaneckému poměru. Ostatně tuto skutečnost žalobkyně nijak nerozporovala, pouze uvedla, že byla v dobré víře, že takové rozhodnutí nepotřebuje. S touto námitkou se však stěžovatelka zcela přezkoumatelným způsobem vypořádala. Naopak krajský soud v rozsudku výkon nelegální práce zcela pominul a soustředil se toliko na teoretické úvahy o aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Zároveň je v obou rozhodnutích správních orgánů náležitě uvedeno, že výkon nelegální práce je považován za „jinou závažnou překážku“ dalšího pobytu žalobkyně na území a z jakých důvodů. Jakákoliv úvaha o rozdílu mezi „prostou“ a „závažnou“ překážkou je zcela nadbytečná, neboť nic takového zákon ani judikatura neukládá.

[6] K vytýkanému nevypořádání se s listinami doloženými v průběhu odvolacího řízení stěžovatelka uvedla, že jejich výčet je v jejím rozhodnutí uveden, přičemž žádná z doložených listin nepopírá původní závěr správního orgánu I. stupně o výkonu nelegální práce. Stěžovatelka se ve svém rozhodnutí zabývala i namítanou nepřiměřeností rozhodnutí z hlediska dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně a dostatečným způsobem zhodnotila, proč je její rozhodnutí přiměřené.

[7] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s hodnocením krajského soudu. Poukázala na to, že ze spisu nijak nevyplyvá, že by se dopustila nelegální práce a že by výkon nelegální práce bylo možno bez dalšího subsumovat pod „jinou závažnou překážku“. Zároveň

pokračování

všechny jí předložené listiny jsou stěžejní pro posouzení věci a stěžovatelka se s nimi měla vypořádat. Nedostatečně se ve svém rozhodnutí vypořádala i s otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, když zde žalobkyně žije s manželem a nezletilým synem.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[8] 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. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[9] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. NSS však nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle jeho setrvalé judikatury zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[10] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v jeho nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů, neboť vycházel z judikatury NSS, která na projednávanou věc nedopadá, a naopak nezohlednil relevantní judikaturu.

[11] Je sice pravdou, že krajský soud citoval v napadeném rozsudku judikaturu, která se týkala závažného narušení veřejného pořádku, a že zde v době jeho rozhodování již existovala přílehavější judikatura k pojmu „jiná závažná překážka“. Zároveň však závěr, ke kterému krajský soud na základě jím citované judikatury dospěl, tedy, že správní orgány měly pečlivěji odůvodnit, proč dané pochybení žalobkyně vskutku představuje „jinou závažnou překážku“ a ne jen překážku prostou, vyplývá i z relevantní judikatury k „jiné závažné překážce“, jak bude uvedeno níže. NSS tedy neshledal, že by z tohoto důvodu byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[12] Zároveň nelze na uvedenou věc vztáhnout závěry z rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 66/2017 - 29, na který odkázala stěžovatelka, neboť v tomto rozsudku se NSS zabýval situací, kdy cizinec měl sice povolený dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, podnikal však pouze formálně tím, že měl oprávnění k podnikání, ale ve skutečnosti jeho činnost podnikáním nebyla. Neplnil tedy účel povolení k pobytu. V nyní projednávané věci však nebylo sporu o tom, že žalobkyně plnila účel předchozího povolení k pobytu, avšak kromě toho, že působila jako jednatelka společnosti, s ní měla uzavřenou také dohodu o provedení práce, která zakládá obdobu zaměstnaneckého poměru. Tato situace se tedy výrazně odlišuje od té, kterou NSS řešil v rozsudku č. j. 1 Azs 66/2017 - 29, a jeho závěry proto nelze v projednávané věci využít.

[13] Následně NSS přistoupil k posouzení kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že právně i skutkově podobným případem se již zabýval v rozsudku ze dne 15. 1. 2019, č. j. 4 Azs 375/2018 - 33, a v rozsudku ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019 - 41. Ani nyní neshledal důvod se od právních závěrů vyjádřených v těchto

rozsudcích odchýlit. V nich dospěl za obdobné skutkové situace k závěru, že pochybení cizince, který kromě podnikání uzavřel zaměstnanecký poměr se společností, ve které je jednatelem, není „jinou závažnou překážkou“ ve smyslu § 56 zákona o pobytu cizinců. V souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, tedy NSS posuzoval, zda výrok I. rozsudku krajského soudu má oporu v jeho odůvodnění a zda jeho důvody ob stojí v převážné míře. Dospěl k závěru, že krajský soud, ač vycházel z nepřiléhavé judikatury, dospěl ke správnému závěru, který vyplývá i z dřívější judikatury NSS. Závěry krajského soudu mají oporu v odůvodnění a jsou přezkoumatelné, je však třeba je uvést do souladu s nejnovější judikaturou NSS. Z těchto důvodů NSS nezrušil napadený rozsudek, ale kasační stížnost zamítl a závazný právní názor krajského soudu korigoval.

[15] 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. Oba správní orgány dospěly ve svých rozhodnutích k závěru, že neurčitý právní pojem „závažná překážka“ zahrnuje bez dalšího i případ nelegální práce cizince podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Ze zjištěných skutkových okolností dovodily, že žalobkyně jako jednatelka obchodní společnosti X. vykonávala vedle ryze obchodního vedení společnosti také činnosti na základě dohody o provedení práce uzavřené mezi společností X a jí samotnou dne 1. 10. 2014 s náplní práce „obchodní referent, administrativa“.

[16] Krajský soud vyšel ze správného předpokladu, že porušení pravidel o zaměstnávání cizinců nemusí vždy samo o sobě znamenat závažnou překážku. NSS pak dospěl v souladu s výše zmíněnou judikaturou k závěru, že za skutkových okolností, jak byly dány v případě žalobkyně, není její pochybení takové intenzity, aby mohlo být označeno za „jinou závažnou překážku“. Jak bylo vysloveno i v rozsudku č. j. 4 Azs 375/2018 - 33, 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. Tento závěr sice nebyl do napadeného rozsudku krajského soudu převzat, je s ním však v souladu, takže NSS nemá za to, že by se ze strany krajského soudu jednalo o nesprávné posouzení právní otázky, které by způsobovalo nezákonnost napadeného rozsudku.

[17] 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 NSS 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 žalobkyně účel pobytu, jímž bylo podnikání a účast v právnické osobě, skutečně plnila. 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, na který stěžovatelka odkazovala: „*Výkon nelegální práce na území České republiky je třeba vnímat jako jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů České republiky nebo jejich 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,

pokračování

že při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo možno označit za nelegální práci. Situace, kdy cizinec jako společník a jednatel obchodní společnosti vykonává pro společnost vedle vlastního obchodního vedení společnosti určité další činnosti, nemusí být sama o sobě nutně takové intenzity, které by založily jinou závažnou překážku. Jak již bylo shora uvedeno, nikoliv každé zjištěné porušení zákona o zaměstnanosti je bez dalšího jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území.

[18] Pokud jde o samotné 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 společníkem dané společnosti a jednak jejím jednatelem, není nijak nepředstavitelné, že se bude aktivně podílet přímo na výkonu hlavní činnosti společnosti samé, neboť má, jakožto společník společnosti [...] na řádném výkonu těchto činností legitimní zájem“. 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. Zároveň však NSS dospěl v citovaném rozsudku k závěru, že této intenzity nedosahuje jednání cizince, který v převažující míře a fakticky (nikoliv pouze formálně) vykonává funkci jednatele obchodní společnosti a zároveň plní i další činnosti týkající se vlastního předmětu podnikání společnosti.

[19] Nejvyšší správní soud ze správního spisu, jakož i z rozhodnutí stěžovatelky, seznal, že tak tomu bylo v případě žalobkyně, která fakticky vykonávala funkci jednatelky, přičemž ve společnosti vykonávala i další činnosti vyplývající z předmětu podnikání. Bez ohledu na to, zda by formálně takové jednání mohlo být věcně příslušným správním orgánem kvalifikováno jako nelegální práce, uzavírá NSS, 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 odůvodňovala shledání závažných překážek bránících dalšímu pobytu žalobkyně na území.

[20] Krajský soud zároveň zavázal stěžovatelku, aby se znovu zabývala dokumenty, které žalobkyně přiložila k odvolání. Je pravdou, že přiložené dokumenty nemohou ovlivnit závěr, zda se žalobkyně dopustila nelegální práce. Mohly však mít vliv na posouzení intenzity jejího porušení a na posouzení zásahu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Proto se jimi stěžovatelka měla zabývat. Nyní posuzovaná situace je nicméně velmi obdobná jako byla ve věcech řešených NSS pod č. j. 4 Azs 375/2018 - 33 a č. j. 9 Azs 66/2019 - 41. Z těchto rozsudků plyne, že stěžovatelka měla i bez doložených dokumentů primárně dojít k závěru, že žalobkyně sice porušila zákon o zaměstnanosti, zároveň však toto porušení nepředstavuje „jinou závažnou překážku“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. K takovému závěru měla i nyní stěžovatelka dospět již jen na základě skutkových zjištění, která učinil správní orgán I. stupně. V tomto směru je tedy zbytečné nyní zavazovat stěžovatelku, aby zohlednila dokumenty předložené žalobkyní při podání odvolání, když intenzita pochybení žalobkyně nemůže za tohoto skutkového stavu představovat „jinou závažnou překážku“.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[21] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch,

právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka (žalovaná) neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně byla naopak v řízení plně úspěšná, a má tak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti stěžovatelce. Náklady řízení spočívají v odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby [podání vyjádření ke kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna byla dále navýšena o částku odpovídající dani z přidané hodnoty (714 Kč), neboť advokát je plátcem daně z přidané hodnoty. Celkově tedy činí náklady řízení částku 4 114 Kč. Stěžovatelka je povinna uhradit žalobkyni uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

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

V Brně 8. srpna 2019

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu