



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **I. S.**, zast. Mgr. Josefem Smutným, advokátem se sídlem Třída Míru 92, Pardubice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2012, č. j. 3255/1.30/12/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 12. 12. 2013, č. j. 53 A 11/2013 - 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 31. 7. 2012, č. j. 10022/9.30/12/14.3-RZ, kterým byl stěžovatel uznán vinným z přestupku podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro právě projednávanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jehož se dopustil tím, že vykonával nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti, když dne 3. 11. 2011 pro společnost Andrstav v. o. s., IČ: 28803507, se sídlem Husova 1782, Pardubice (dále jen „společnost Andrstav“), na stavbě v oboře Radějov, okres Hodonín, vykonával práci spočívající v lepení polystyrénů bez povolení k zaměstnání a porušil tak § 89 zákona o zaměstnanosti.

[2] Současně byla stěžovateli tímto rozhodnutím za uvedený přestupek uložena podle § 139 odst. 3 písm. c) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 8 000 Kč a dále mu byla stanovena podle § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), ve spojení s § 1 odst. 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb., povinnost nahradit náklady správního řízení spojené s projednáváním přestupku ve výši 1 000 Kč.

I. Vymezení věci

[3] Předmětem sporu je otázka, zda cizinec, který je společníkem a statutárním orgánem veřejné obchodní společnosti a pro tuto společnost vykonává práci z předmětu činnosti této společnosti, je povinen mít povolení k zaměstnání.

[4] Krajský soud po vymezení žalobních bodů shledal žalobou napadené rozhodnutí za přezkoumatelné. Bylo v něm reagováno na všechny odvolací námitky a je z něj zcela zřejmé, na základě jakých podkladů žalovaný dospěl ke svým skutkovým a právním závěrům a proč považuje stěžovatelovy námitky za nedůvodné a jím navržené dokazování za nadbytečné. Ztotožnil se s tím, jak věc posoudily správní orgány. Neshledal rozpor mezi zákonem o zaměstnanosti a zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), na straně jedné a zákonem č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníkem, v platném znění (dále jen „obchodní zákoník“), na straně druhé. Je názoru, že tyto předpisy se vzájemně doplňují. Obchodní zákoník upravuje vztahy soukromoprávní, např. vymezuje veřejnou obchodní společnost, podmínky jejího založení, vzniku, fungování, zrušení a zániku, popř. vztahy uvnitř společnosti. Zákon o pobytu cizinců a zákon o zaměstnanosti jsou předpisy z oblasti práva veřejného. Zákon o pobytu cizinců stanoví podmínky vstupu, pobytu a vycestování cizince a působnost státních orgánů. Zákon o zaměstnanosti vymezuje státní politiku zaměstnanosti, mj. i usměrňování zaměstnávání pracovních sil ze zahraničí na území České republiky (dále jen „ČR“).

[5] Krajský soud se ztotožnil se stěžovatelem v otázce, že jako společník či statutární orgán veřejné obchodní společnosti skutečně nemusí mít povolení k zaměstnání a nemusí ho předkládat k zápisu do obchodního rejstříku. Konstatoval, že od společníka se především očekává, že zaplatí svůj vklad a bude vykonávat povinnosti statutárního orgánu, tedy společnost povede, bude přijímat strategická rozhodnutí. Pokud však společník každodenně osobně vykonává práci naplňující předmět činnosti společnosti, pak již nejde o klasický výkon činnosti náležející společníkovi a současně statutárnímu orgánu veřejné obchodní společnosti. Takový každodenní výkon práce je obdobou výkonu činnosti v pracovním poměru (činnost pro společnost) a jako na takovou je nutno na ni pohlížet. Podmínky, za nichž může cizinec pobývat a pracovat na území ČR, jsou upraveny v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o zaměstnanosti. Z obou těchto předpisů vyplývá povinnost společníka veřejné obchodní společnosti mít pro výkon činnosti spadající do předmětu podnikání společnosti povolení k zaměstnání.

[6] Pokud stěžovatel věděl, že pro veřejnou obchodní společnost bude vykonávat činnost spadající do předmětu činnosti společnosti, bylo jeho povinností si povolení k zaměstnání obstarat. Krajský soud zdůraznil, že stěžovatel mohl tuto povinnost rozumně předpokládat, neboť pro něj jako pro cizince je prvořadá právě úprava zakotvená v zákoně o pobytu cizinců, tuto právní úpravu je cizinec povinen při pobytu na našem území znát.

[7] Závěrem soud poukázal na skutečnost, že pokud by byl připuštěn výkon činnosti spadající do předmětu činnosti obchodní společnosti společníkem či statutárním orgánem bez povolení k zaměstnání, mohlo by dojít k významnému ohrožení pracovního trhu v ČR, neboť by bylo možné očekávat masivní obcházení povinnosti mít povolení k zaměstnání, kdy by cizinci zakládali různé obchodní společnosti a v postavení společníků či statutárních orgánů fakticky vykonávali činnost obdobnou výkonu činnosti v pracovním poměru.

[8] Na základě výše uvedených skutečností krajský soud dle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Stěžovatel brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Došlo k nesprávnému právnímu posouzení postavení společníka veřejné obchodní společnosti (cizince ze státu mimo Evropskou unii) při jeho osobní účasti na zajišťování její podnikatelské činnosti, a to ve vztahu k § 89 zákona o zaměstnanosti. Napadený rozsudek krajského soudu považuje rovněž za nepřezkoumatelný, jelikož se soud nezabýval jeho podstatnými tvrzeními.

[10] Námitku nepřezkoumatelnosti konkretizuje tak, že se soud nezabýval rozporem mezi plnoprávnou účastí společníka veřejné obchodní společnosti dle obchodního zákoníku a zákonem o zaměstnanosti. Zákon o pobytu cizinců nevyžadoval pro dosažení víza za účelem podnikání pracovní povolení. Absentuje náležité posouzení toho, aby osoby, řídící se v dobré víře obchodním zákoníkem, byly trestány. Za nepřezkoumatelné považuje rovněž rozhodnutí žalovaného, který se jeho námitkami zabýval povrchně, nebo vůbec.

[11] Stěžovatel má za to, že v době spáchání přestupku (3. 11. 2011) zákon o pobytu cizinců nevyžadoval pracovní povolení na činnost, kterou vykonával při zajišťování předmětu podnikatelské činnosti veřejné obchodní společnosti. Na osobní plnění úkolů společnosti nelze bez dalšího vztahovat § 89 zákona o zaměstnanosti, když žádná taková povinnost nevyplynula ani z obchodního zákoníku. Ve veřejné obchodní společnosti se ručí za závazky společně a nerozdílně celým majetkem. Do tohoto druhu obchodní společnosti se sdružují osoby s předpokladem osobního plnění podle svých dovedností. Obchodní zákoník neobsahuje žádné omezení, jestliže společník (cizinec) pracovní povolení mít nebude. Výklad soudu o plnění povinností společníka lze spíše vztáhnout na společnost s ručením omezeným. Podle stěžovatele je v rozporu s právním pořádkem, aby ojedinělý veřejnoprávní předpis měnil práva společníků veřejné obchodní společnosti.

[12] Poukazuje na to, že ustanovení § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců nabylo účinnosti 1. 1. 2012, tj. téměř 2 měsíce od spáchání přestupku. Úvahy soudu opřené o toto ustanovení jsou tak nezákonné. Je přesvědčen, že se nedopustil ničeho protiprávního, jelikož postupoval v důvěře v obchodní zákoník. Jestliže by tento předpis vyžadoval povolení při osobní účasti na plnění úkolů společnosti, učinil by vše pro jeho obstarání.

[13] Navrhuje zrušit napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvádí, že jeho rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Ztotožňuje se s právním hodnocením krajského soudu, že cizinec, který je společníkem a statutárním orgánem veřejné obchodní společnosti a pro tuto společnost vykonává práci z předmětu činnosti společnosti, je povinen mít povolení k zaměstnání. Je názoru, že tato povinnost sleduje legitimní cíl ochrany pracovního trhu ČR. Právní úprava má zamezit cizincům ze třetích zemí účelovému zakládání obchodních společností ve snaze obejít povinnost získat pracovní povolení pro zaměstnání na území ČR. Uvedená povinnost je součástí právního řádu od 1. 10. 2004. Žalovaný při svém posouzení vycházel z § 89 zákona o zaměstnanosti. Upozorňuje, že ustanovení § 178b zákona o pobytu cizinců nabylo účinnosti 1. 1. 2011. Poukazuje na skutečnost, že stěžovatel byl společníkem i v jiné veřejné obchodní společnosti, kde povolení k zaměstnání měl. Stěžovatel tak zpochybňuje povinnost, kterou v minulosti více než pět let plnil.

[15] S ohledem na výše uvedené navrhuje zamítnutí kasační stížnosti a nepřiznání náhrady nákladů řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Námitka nepřezkoumatelnosti spočívající v tom, že se soud nezabýval rozporem mezi plnoprávnou účastí společníka veřejné obchodní společnosti dle obchodního zákoníku a zákonem o zaměstnanosti, není důvodná, protože soud se vztahem zmíněných právních předpisů zabýval, a to konkrétně na str. 4-5 napadeného rozsudku. Uvedl, že se tyto právní předpisy navzájem doplňují, podrobně je rozebral a aplikoval na projednávanou věc. Následně bylo pojednáno, proč tato právní úprava reguluje právní vztahy cizinců vykonávající v postavení společníka či statutárního orgánu činnost spadající do předmětu činnosti obchodní společnosti. Rozhodnutí krajského soudu je přezkoumatelné, přesvědčivě vyřešilo spornou otázku a reagovalo na všechny žalobní námítky stěžovatele.

[19] Zdejší soud rovněž nesdílí přesvědčení stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Ztotožňuje se s posouzením krajského soudu, který považoval rozhodnutí žalovaného za zcela přezkoumatelné a jeho odůvodnění za dostatečné, i když stručné. Žalovaný přezkoumatelným způsobem reagoval na odvolací námitky, vystihl podstatu sporné právní otázky a vyjádřil k ní určitý postoj. Stěžovatel s ním v žalobě polemizuje, a proto mu bylo z napadeného rozhodnutí zcela zřejmé, jak bylo naloženo s jeho odvolacími námitkami. Je pravdou, že odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí mohlo být obsáhlejší, nicméně kritéria přezkoumatelnosti jsou i v případě rozhodnutí žalovaného naplněna.

[20] V právě posuzované věci je nesporný zjištěný skutkový stav věci. Stěžovatel vykonával dne 3. 11. 2011 pro společnost Andrstav na stavbě v oboře Radějov, okres Hodonín, práci spočívající v lepení polystyrénů bez povolení k zaměstnání. Rovněž je nesporné, že tato činnost spadala do předmětu činnosti společnosti Andrstav. Sporným je právní posouzení věci, jelikož stěžovatel nepovažuje výše uvedené jednání za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jak toto jednání kvalifikovaly správní orgány.

[21] Pro posouzení sporné otázky je třeba vyjít z příslušné právní úpravy a judikatury Nejvyššího správního soudu. Otázka, zda cizinec, který je společníkem a statutárním orgánem veřejné obchodní společnosti a pro tuto společnost vykonává práci z předmětu činnosti této společnosti, je povinen mít povolení k zaměstnání, je výslovně řešena v § 89 zákona o zaměstnanosti tak, že *„[c]izinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak; za zaměstnání se pro tyto účely 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. Cizinec, kterému bylo vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zelené karty nebo modré karty, může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván po dobu ode dne vydání tohoto potvrzení do ukončení řízení o jeho žádosti o vydání zelené karty nebo modré karty“*. Komentář k danému ustanovení dodává, že *„[t]oto ustanovení má rovněž zamezit dalším nežádoucím jevům na trhu práce, a sice účelovému zakládání obchodních společností o velkém počtu společníků-cizinců, s cílem vyhnout se povinnosti získat pro zaměstnání na území ČR povolení, a účelově tak obejít tento zákon. Z těchto důvodů zákon o zaměstnanosti v tomto ustanovení upravuje pojem „zaměstnání“, a rozšiřuje tím i povinnost získat povolení k zaměstnání pro další cizince, kteří vedle svého postavení společníka, statutárního orgánu nebo člena statutárního orgánu obchodní společnosti nebo vedle toho, že jsou členem družstva, členem statutárního orgánu družstva nebo jiného orgánu družstva, zároveň zajišťují pro obchodní společnost nebo družstvo plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti obchodní společnosti nebo družstva“* (k tomu srov. STEINICHOVÁ, L. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 144). Významově stejně se k tomuto ustanovení vyjadřuje i důvodová zpráva k návrhu zákona o zaměstnanosti, když z ní vyplývá, že pravým smyslem výše citovaného ustanovení je zamezit účelovému obcházení tohoto zákona.

[22] Zdejší soud již dříve v této souvislosti judikoval, že *„plnil-li cizinec jako společník úkoly vyplývající z předmětu činnosti právnické osoby, musí mít ve smyslu § 89 zákona o zaměstnanosti,*

povolení k zaměstnání. Není rozhodující, zda cizinec, přitom plní běžné úkoly, vyplývající z činnosti právnické osoby, anebo vykonává práci tomu se vymykající“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 16/2006 – 89). Nejvyšší správní soud setrvale zastává názor, 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 práce bez povolení k zaměstnání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 As 30/2013 – 28).

[23] Z hlediska jazykového a historicko – teleologického výkladu této právní normy je zřejmé, že cizinec, který je společníkem a statutárním orgánem veřejné obchodní společnosti a pro tuto společnost vykonává práci z předmětu činnosti této společnosti, je povinen mít povolení k zaměstnání. Tento výklad potvrzuje výše citovaná judikatura zdejšího soudu. 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. Tato úprava neznemožňuje cizincům na území ČR zakládat obchodní společnosti, majetkově se v nich podílet a podporovat je, ani tyto společnosti obchodně vést při přijímání strategických rozhodnutí. Tvrzení stěžovatele o míře osobní účasti společníků v různých obchodních společnostech vzhledem k výše nastíněné právní úpravě není rozhodné. Zákon o zaměstnanosti totiž nerozlišuje právní formu obchodní společnosti, ve které se společník popř. statutární orgán podílí na plnění úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti.

[24] Námitky stěžovatele spočívající v tom, že na osobní plnění úkolů společnosti nelze bez dalšího vztahovat § 89 zákona o zaměstnanosti, jsou na základě výše uvedeného výkladu nedůvodné. Pokud se stále stěžovatel opírá o výklad obchodního zákoníku ve vztahu právům a povinnostem společníka popř. statutárního orgánu veřejné obchodní společnosti, tak je potřeba uvést, že tento soukromoprávní předpis vymezuje veřejnou obchodní společnost, podmínky jejího založení, vzniku, fungování, zrušení a zániku, popř. vztahy uvnitř společnosti. Pro stěžovatele, jakožto cizince – společníka, jsou důležité právní normy regulující zaměstnávání popř. výkon práce cizince na území ČR. Tuto úpravu obsahuje právě zákon o zaměstnanosti. V této souvislosti lze odkázat na obecnou právní zásadu *Ignorantia legis non excusat* (neznalost zákona neomlouvá).

[25] Od 1. 1. 2011 lze navíc v § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců najít úpravu, dle které „[z]aměstnáním se pro účely tohoto zákona rozumí výkon činnosti, ke které cizinec potřebuje povolení k zaměstnání, zelenou kartu nebo modrou kartu. Za zaměstnání se rovněž považuje 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“. Tato právní úprava zcela koresponduje s vymezením v zákoně o zaměstnanosti. Již od 1. 1. 2011 tak stěžovatel mohl příslušnou právní úpravu nalézt v základním zákoně určeném pro cizince pobývající v ČR.

[26] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje stěžovatele, že výše citované ustanovení zákona o pobytu cizinců bylo přijato zákonem 427/2010 Sb. (čl. I. bod 354.), a protože z přechodných ustanovení nevyplývá, že by se jednalo o ustanovení s odloženou účinností, tak toto ustanovení vyvolávalo právní účinky od 1. 1. 2011. Stěžovatelova argumentace, že

zákon o pobytu cizinců v době spáchání přestupku (3. 11. 2011) nevyžadoval pracovní povolení na činnost, kterou vykonával při zajišťování předmětu podnikatelské činnosti veřejné obchodní společnosti, opírající se o účinnost § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců od 1. 1. 2012, je tak zcela lichá.

[27] Na základě výše uvedeného považuje zdejší soud napadené rozhodnutí krajského soudu za věcně správné, které je zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[29] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. srpna 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu