



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **E. V.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 12. 2016, č. j. MV-150771-6/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 29 A 13/2017 - 97,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 9. 8. 2016, č. j. OAM-5733-19/DP-2016, byla zamítnuta žádost žalobkyně 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 žalobkyně přestala splňovat podmínku pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka jejího pobytu na území. Ta měla spočívat ve skutečnosti, že žalobkyně jakožto společník a jednatel obchodní společnosti Ellisie, s. r. o., vykonávala od roku 2012 vedle obchodního vedení společnosti také činnosti, které spadají do předmětu podnikání této společnosti (prováděla pro společnost redaktorskou činnost na

internetových stránkách společnosti, vyřizovala objednávky klientů), aniž by disponovala povolením k zaměstnání. Tím se měla 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 žalobkyně. Konstatoval, že na území ČR žije žalobkyně se svým druhem, rovněž společníkem a jednatelem společnosti Ellisie, s. r. o., jehož žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu již byla ze stejných důvodů zamítnuta, na území ČR pak žije dospělá dcera žalobkyně; druhá dcera a matka žalobkyně žijí naopak 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 potvrdila v řízení o odvolání žalovaná rozhodnutím ze dne 19. 12. 2016, č. j. MV-150771-6/SO-2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), přičemž se ztotožnila s právními závěry správního orgánu prvního stupně.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 31. 1. 2019, č. j. 29 A 13/2017 - 97 (dále jen „napadený rozsudek“), rozhodnutí žalované zrušil a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Krajský soud vytknul žalované „formalistický přístup“ při interpretaci pojmu „jiné závažné překážky“, aniž by zohlednila konkrétní okolnosti případu, a dále to, že nedostatečně zjistila skutkový stav, neboť závěr o výkonu nelegální práce byl učiněn toliko z výsledku žalobkyně ze dne 26. 4. 2016. Zvláštní okolnosti případu jsou podle krajského soudu dány ve skutečnosti, že žalobkyně řádně vykonávala funkci jednatelky jako svou hlavní činnost, přičemž to, že vedle povinností jednatelky vykonávala i práci, která je předmětem činnosti obchodní společnosti (správa internetových stránek, vyřizování objednávek klientů), 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 žalobkyně po formální stránce skutečně naplňovalo znaky nelegální práce (vykonávala činnost vyplývající z předmětu činnosti obchodní společnosti a nedisponovala 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 recentní 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

pokračování

nezpochybňuje 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 činnosti (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 žalobkyně 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.

II. Kasační stížnost

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítá, že rozsudek je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem. Stěžovatelka konkrétně uvedla, že nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, podle něhož nemůže převážet „formalistický“ přístup správních orgánů při interpretaci jiné závažné překážky definované v ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Odkázala 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. Legislativce 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 žalobkyně neplnila 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] Stěžovatelka dále uvedla, že si je vědoma, že společnost, v níž žalobkyně vykonává funkci jednatelky, není společností s velkým počtem společníků a jednatelů, což by mohlo vést k podezření o obcházení zákona, avšak přesto stěžovatelka je názoru, že žalobkyně vyjma úkolů vyplývajících z funkce jednatelky vykonává rovněž práci z předmětu činnosti této společnosti, ke které je povinna 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 stěžovatelky považována za natolik nežádoucí jev, že je sankcionován dokonce i správním vyhoštěním až na dobu 5 let.

[7] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že zásadní skutečností bylo, že žalobkyně řádně vykonávala funkci jednatelky společnosti. Pouze z této

skutečnosti dle stěžovatelky nelze vyvodit závěr, že správní orgány jsou povinny žádosti žalobkyně vyhovět, aniž by přihlédly k jiným skutečnostem, které vyšly v řízení najevo. Takový postup je podle stěžovatelky v rozporu s veřejným zájmem, jímž je zabránění porušování zákona, přičemž výkon nelegální práce je bezpochyby závažným porušením pravidel. Stěžovatelka sice není kompetentní posoudit, zda jednáním žalobkyně byla naplněna skutková podstata deliktu podle zákona o zaměstnanosti, je však příslušná posoudit, že činnost, kterou žalobkyně popsala při výslechu dne 26. 4. 2016, není podnikatelskou činností. V případě žalobkyně proto dospěla stěžovatelka k závěru, že byly naplněny všechny znaky nelegální práce.

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

[9] S ohledem na to stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[10] Žalobkyně na výzvu Nejvyššího správního soudu nereagovala a ke kasační stížnosti se nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. 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.

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] 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, v němž přezkoumával rozsudek krajského soudu ze dne 26. 10. 2018, č. j. 29 A 212/2016 - 67, na který krajský soud odkázal také v nyní napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud shledal dřívější rozsudek krajského soudu a v něm přijaté právní závěry jako zákonné, přičemž v nyní projednávané věci není důvodu se v obecných rysech odchýlit.

[14] V daném případě stěžovatelka založila kasační stížnost na důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., totiž že rozsudek krajského soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci.

[15] Klíčovým je přitom výklad neurčitého pojmu obsaženého v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, podle něhož nelze prodloužit platnost povolení k dlouhodobému

pokračování

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 stěžovatelka dospěly 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 dovodily, že žalobkyně jako jednatelka obchodní společnosti vykonávala vedle ryze obchodního vedení společnosti také činnosti, které lze podřadit pod předmět podnikání obchodní společnosti, a dopustila se tedy nelegální práce.

[16] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud v napadeném rozsudku nepochybně závěr o tom, že pod pojem „jiné závažné překážky“ lze podřadit také výkon nelegální práce cizincem. Na rozdíl od stěžovatelky 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.

[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 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 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: „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, 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 jednatelé, 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.

[18] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud nikterak nezpochybil 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 stěžovatelkou 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.

[19] 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.

[20] 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 celkem o dvou společnících a jednatelech (druhým společníkem a jednatelem je druh žalobkyně), která nedisponovala vlastními zaměstnanci, vykonávala 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 žalobkyně na území.

[21] Ostatně, pokud jde o vlastní naplnění skutkové podstaty nelegální práce, lze odkázat na již citovaný 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“.

[22] 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 vystavěn především na výslechu žalobkyně. 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 náklady řízení

pokračování

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

[24] 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 ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalobkyni pak v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 4. dubna 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu