ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **V. B.,** zastoupen Mgr. Oksanou Rizak, advokátkou se sídlem 28. pluku 128/12, Praha 10, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2018, č. j. 5 A 65/2016 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 12. 11. 2015, č. j. OAM-331-26/TP-2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) dle § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítlo žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, s odůvodněním, že nesplnil podmínku 5 let nepřetržitého pobytu na území dle § 68 zákona o pobytu cizinců. Žalobce v průběhu 5 let před podáním žádosti strávil 311 dní na zahraničních cestách jako jednatel společností AUTO-PORT INVEST s.r.o. a Acting Project INVESTments s.r.o., tedy dobu delší, než pro nepřítomnost na území tolerovaných 10 měsíců. Dle správního orgánu I. stupně tyto cesty žalobce cest nelze zařadit pod *pracovní vyslání do zahraničí* ve smyslu § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce nebyl zaměstnancem.

[2] Žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 3. 2016, č. j. MV-184269-4/SO-2015, zamítla odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Městský soud s poukazem na § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-232/09, dovodil, že na člena statutárního orgánu lze pohlížet jako na zaměstnance tehdy, pokud svou činnost po určitou dobu vykonává pod vedením nebo kontrolou jiného orgánu této společnosti a pokud za tuto činnost pobírá odměnu. Je tedy třeba v každém jednotlivém případě zkoumat konkrétní podmínky výkonu funkce jednatele. Správní orgány se však v dané věci vůbec nezabývaly konkrétními podmínkami výkonu funkce jednatele žalobcem, nýbrž nezávislost výkonu jeho funkce odůvodnily toliko obecným tvrzením o neexistenci jeho pracovněprávního poměru ke společnostem dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce"). V odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí tak zcela absentuje posouzení toho, zda bylo možné žalobce považovat za jejich zaměstnance. Správní orgány v dané věci nedostály povinnosti svá rozhodnutí řádně odůvodnit, a soud je tudíž shledal nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů.

III.

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka") v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podřaditelného pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.").

[6] Podle stěžovatelky městský soud nesprávně posoudil to, zda může být člen statutárního orgánu právnické osoby považován za zaměstnance či nikoli. Výkon funkce jednatele žalobcem nelze podle přesvědčení stěžovatelky vykládat jako výkon pracovní činnosti, neboť jednatel není zaměstnancem společnosti, pro niž tuto funkci vykonává. Správní orgány tedy dovodily neexistenci výkonu práce žalobce v závislé pozici (ve smyslu zákoníku práce), neboť žalobce si svou činnost určuje sám, a jeho zahraniční cesty tak není možno podřadit pod zákonem stanovenou podmínku *pracovního vyslání do zahraničí* ve smyslu § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Nemůže tedy nastat situace, že by byl cizinec pracovně vyslán do zahraničí ve smyslu § 68 odst. 3 uvedeného zákona. Dle stěžovatelky nelze při posuzování případu žalobce vycházet z rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-232/09, jak učinil městský soud. Stěžovatelka odmítla názor městského soudu, že byla povinna posoudit, zda lze žalobce považovat za zaměstnance (ve společnostech Acting Project INVESTments s. r. o. a AUTO-PORT INVEST s. r. o.). Stěžovatelka svou argumentaci podpořila odkazem na pozdější znění § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který výslovně specifikuje *pracovní vyslání do zahraničí cizince zaměstnavatelem,* a na vládní návrh novely zákona o pobytu cizinců (sněmovní tisk 203/0), na základě kterého má být stanoveno, že období pracovní cesty se nezapočítá, byl-li cizinec členem statutárního

orgánu zaměstnavatele. S ohledem na to, že období nepřítomnosti žalobce na území ČR činí ve svém souhrnu více než 10 měsíců, nelze jej dle stěžovatelky započítat do celkové doby pobytu ve smyslu ustanovení § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, čímž byla narušena nepřetržitost pobytu žalobce na území jako jedna z podmínek ustanovení § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

IV.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve zrekapitulovat podstatný obsah správního a soudního spisu.

[11] Žalobce podal dne 8. 1. 2015 žádost o povolení k trvalému pobytu po pěti letech pobytu na území ČR. Z přiložených smluv se podává, že žalobce vykonával funkci jednatele ve společnostech AUTO-PORT INVEST s. r. o. a Acting Project INVESTments s. r. o. Z úředního záznamu ze dne 18. 5. 2015, č. j. OAM-331-16/TP-2015, vyplývá, že žalobce nebyl přítomen na území ČR v posledních pěti letech před podáním žádosti po dobu celkově 311 dní, během kterých absolvoval pracovní cesty.

[12] Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu na území ČR. Důvodem bylo nesplnění podmínky 5 let nepřetržitého pobytu na území dle § 68 zákona o pobytu cizinců. Celková doba nepřítomnosti žalobce na území přesáhla tolerovanou dobu 10 měsíců. Správní orgán vyhodnotil, že nepřítomnost žalobce z důvodu zahraničních pracovních cest nelze započítat do celkové doby pobytu žalobce na území ČR, neboť žalobce není zaměstnancem a jeho pracovní poměr není upraven zákoníkem práce. Dle výkladu správního orgánu I. stupně tudíž pracovní cesty žalobce nelze podřadit pod *pracovní vyslání do zahraničí* ve smyslu § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, které nepřetržitost pobytu nepřerušuje.

[13] Stěžovatelka se s uvedeným hodnocením ztotožnila. V rozhodnutí uvedla, že období nepřítomnosti žalobce, ve kterých absolvoval zahraniční pracovní cesty, nelze započítat do doby nepřetržitého pobytu dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalobce byl členem statutárních orgánů a zároveň společníkem společností Acting Project INVESTments s. r. o. a AUTO-PORT INVEST s. r. o. Jeho zahraniční cesty v zájmu těchto společností tedy nelze podřadit pod pracovní vyslání do zahraničí ve smyslu § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka vyhodnotila, že žalobce nebyl zaměstnancem, který by měl pracovní poměr upravený zákoníkem práce. Stěžovatelka poté detailněji pojednala o

rozdílech mezi zaměstnanci dle zákoníku práce a členy statutárních orgánů, přičemž odkázala na definici *pracovní cesty* v § 42 zákoníku práce, jako na *časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo práce*. Citovala rovněž § 7 zákoníku práce, dle kterého je *zaměstnavatelem osoba, pro kterou se fyzická osoba zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu*. Žalobce se však dle stěžovatelky v uvedených společnostech nezavazoval k výkonu práce v závislém vztahu, ale zastupoval společnosti jako statutární orgán. Stěžovatelka doplnila, že člen statutárního orgánu nevykonává závislou činnost na pokyn zaměstnavatele, ale sám určuje svoji činnost. Uzavřela proto, že žalobce nemohl být vyslán do zahraničí dle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[14] Podle § 68 zákona o pobytu cizinců u:

(1) Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.

(3) Do doby pobytu podle odstavce 1 se započítávají i období nepřítomnosti cizince na území v průběhu této doby pobytu, pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 6 po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém souhrnu nepřesáhla 10 měsíců, a dále období nepřítomnosti cizince na území, které nepřesáhlo 12 po sobě jdoucích měsíců, pokud byl cizinec pracovně vyslán do zahraničí. (důraz přidán).

[15] Nejvyšší správní soud předně shledal, že stěžovatelka v napadaném správním rozhodnutí řádně nevyložila, z čeho dovozuje, že *pracovně vyslán do zahraničí* může být pouze cizinec v zaměstnaneckém poměru dle zákoníku práce. Stejně tak řádně nevysvětlila, proč odkazovala na definici *pracovní cesty* v § 42 zákoníku práce. Takový odkaz přitom nelze bez adekvátního odůvodnění přijmout, neboť předmětné ustanovení § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nehovoří o *pracovní cestě*, ale o *pracovním vyslání do zahraničí*. Namísto úvah, které stěžovatelku vedly k závěru, že *pracovně vyslán do zahraničí* může být pouze zaměstnanec, přistoupila stěžovatelka přímo k vyslovení závěru, že člen statutárního orgánu společnosti (jednatel) nemůže být za zaměstnance ve smyslu zákoníku práce považován, pročež nemůže být *pracovně vyslán* ve smyslu § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Úvahy předcházející tomuto závěru však stěžovatelka řádně nerozvedla.

[16] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 38/2004 - 75, „[r]*ozhodnutí odvolacího orgánu musí být opatřeno rozhodovacími důvody, aby soud mohl přezkoumat skutkové i právní premisy, na nichž bylo rozhodnutí založeno. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, jakými úvahami byl správní orgán veden při posuzování jednotlivých odvolacích důvodů, a to jak z hlediska skutkového, tak právního, tedy které konkrétní skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, zda a proč přihlédl či nepřihlédl k tvrzením a důkazům navrženým či předloženým odvolatelem, pod kterou právní normu zjištěný skutkový stav subsumoval (§ 46, § 47 odst. 3 správního řádu). Pokud však rozhodnutí nevyčerpává obsah obrany, tedy nevypořádá-li se vyčerpávajícím způsobem s námitkami odvolatele uvedenými v odvolání, pak tento požadavek nesplňuje. Takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].* Viz dále např. rozsudky ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 5. 2009, č. j. 7 As 60/2007 - 63, č.

1914/2009 Sb. NSS. Stěžovatelka těmto požadavkům ve svém rozhodnutí nedostála. Její rozhodnutí je proto nutno označit za nepřezkoumatelné.

[17] Nejvyšší správní soud se dále ztotožnil s městským soudem v tom, že stěžovatelce bylo nutno věc vrátit k dalšímu došetření skutkových okolností případu plynoucích mj. z podkladů předložených žalobcem. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem shledal, že přestože měl žalobce bezesporu významný prostor pro uvážení při výkonu své funkce, byl, minimálně v rámci podnikatelské činnosti pro AUTO-PORT INVEST s. r. o., povinen řídit se rozhodnutím valné hromady společnosti a spolupracovat s ní. Navíc se společnost zavázala žalobci za jeho jednatelskou činnost vyplácet pevnou mzdu. Dokumenty, ze kterých právě uvedené vyplývá (cestovní příkazy, smlouvy o výkonu funkce jednatele společnosti, sbírka listin v obchodním rejstříku), měly správní orgány k dispozici, přesto je však nijak nehodnotily. Jestliže tedy správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav, tj. podmínky výkonu funkce jednatele žalobcem, nemohly ani posoudit, zda jej lze podřadit pod aplikovanou právní normu (viz výše).

[18] Na uvedených zásadních pochybeních nemůže nic změnit (resp. tyto nemůže napravit) polemika stěžovatelky v kasační stížnosti ohledně rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-232/09, či poukaz na pozdější znění § 68 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném od 18. 12. 2015), resp. na vládní návrh novely zákona o pobytu cizinců (který byl teprve dne 13. 6. 2018 rozeslán poslancům). Poukaz na pozdější znění právního předpisu považuje Nejvyšší správní soud nadto za irelevantní. V dané věci postupovaly správní orgány podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném před uvedenými změnami, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[19] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost směřující proti rozhodnutí městského soudu, kterým byla věc vrácena stěžovatelce k dalšímu řízení, zamítl. I podle názoru Nejvyššího správního soudu byly dány důvody ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky a vrácení jí věci k dalšímu řízení. Stěžovatelka v dalším řízení vyloží § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, přičemž uvede své úvahy o tom, jak ke konečnému výkladu citovaného ustanovení dospěla. Vezme v úvahu všechny rozhodné skutečnosti, na základě kterých vyhodnotí konkrétní podmínky výkonu funkce jednatele žalobcem v obchodních společnostech. Současně se bude zabývat tím, zda žalobce v takto zjištěném postavení mohl být *pracovně vyslán do zahraničí* ve smyslu shora citovaného ustanovení.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 1 ve spojení s ust. § 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka (žalovaná) v řízení úspěch neměla a žalobce ani na výzvu soudu nedoložil, že by mu v tomto řízení vznikly náklady (vyjádření ke kasační stížnosti nepodal a na výzvu soudu k vyčíslení a doložení nákladů nereagoval).

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

V Brně dne 23. října 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu