

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **I. G.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 9. 2018, č. j. 29 A 159/2016-93,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku **4.114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, Mgr. Petra Václavka.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2015, č. j. OAM-17414-27/DP-2014, zamítlo Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti na právnické osobě. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná rozhodnutím ze dne 8. 8. 2016, č. j. MV-72944-9/SO-2015, a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Správní orgány obou stupňů shledaly, že prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu brání *jiná závažná překážka* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), podle kterého *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.* Za *„jinou závažnou překážku“* správní orgány považovaly zjištění, že žalobce vykonával nelegální práci pro společnost ARDEU MAX, s. r. o.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Brně. Rozsudkem ze dne 4. 9. 2018, č. j. 29 A 159/2016-93, krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Krajský soud se ztotožnil s námitkami žalobce, kterými žalované vytýkal nesprávnou interpretaci neurčitého právního pojmu *„jiná závažná překážka“* (a podřazení neodpovídajícího jednání žalobce pod tento pojem), nedostatečné zjištění skutkového stavu věci a nedostatečné posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

[3] Krajský soud konstatoval, že důkazem pro závěr o výkonu nelegální práce byl pro správní orgány výslech žalobce ze dne 10. 7. 2014, při kterém mimo jiné uvedl, že pro společnost ARDEU MAX, s. r. o. vykonává hostinskou činnost, dělá výplaty, platí složenky za elektřinu, organizuje činnost, a když je třeba, vypomáhá i u výdejního okénka. Podle krajského soudu správní orgány nevyhodnotily všechna specifika případu žalobce, a to především skutečnost, že žalobce žádal o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu z titulu výkonu funkce jednatele společnosti ARDEU MAX, s. r. o. Uvedený účel pobytu přitom žalobce podle zjištění správního orgánu I. stupně plní a skutečně podniká – jednatelem společnosti je od roku 2008 a za výkon funkce pobírá odměnu 10 000 Kč měsíčně. Z titulu výkonu této funkce pak žalobce plnil i související povinnosti, jako je úhrada příslušných pojištění a plnění daňové povinnosti. Správní orgány naopak jako dominantní skutečnost posoudily plnění některých úkolů v předmětu činnosti společnosti ARDEU MAX, s. r. o. přímo žalobcem, tj. přípravu jídla a obsluhu zákazníků přes výdejní okénko, aniž by ovšem pátraly po skutečné existenci nelegální práce. Výkon této činnosti nebyl ze strany inspekčních orgánů nijak sankcionován a v řízení nebylo ani prokázáno, že by za ni žalobce pobíral v relevantní době jakoukoli mzdu. Podle krajského soudu bylo naopak rozhodující, zda žalobce vykonával funkci jednatele, práci společnosti organizoval a zajišťoval. Ostatní činnosti vykonával za situace, pokud je nikdo jiný v dané chvíli vykonávat nemohl, což je vzhledem k charakteru činnosti společnosti (prodej rychlého občerstvení přes výdejní okénko tzv. „do ruky“) pochopitelné. Krajský soud také podotkl, že v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně již žalobce měl povolení k zaměstnání.

[4] V této souvislosti krajský soud uvedl, že pojem *„jiná závažná překážka“* je neurčitým právním pojmem, a soudní přezkum subsumpce konkrétního jednání pod tento pojem je do určité míry omezený. V posuzovaném případě však krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány zaujaly při jeho interpretaci příliš formalistický přístup, protože nezohlednily výše uvedené skutečnosti. Podle názoru krajského soudu správními orgány akcentované činnosti žalobce nedosahují intenzity naplňující obsah uvedeného pojmu. Ačkoli výkon nelegální práce je důvodem ke správnímu vyhoštění, i v tomto případě je nutné vyhodnocovat intenzitu a závažnost daného jednání ve vztahu k ukládanému opatření.

[5] Krajský soud dále poukázal na odlišné hodnocení výslechu žalobce provedené žalovanou v rozhodnutí ze dne 12. 7. 2018, č. j. MV-56306-4/SO-2018, kterým bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, o zamítnutí žádosti žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu. V uvedeném rozhodnutí žalovaná na základě identických skutkových okolností zpochybnila, že by výkonem *„nelegální práce“* pro společnost ARDEU MAX, s. r. o. došlo k závažnému narušení veřejného pořádku. Ačkoli žalovaná v odkazovaném rozhodnutí posuzovala, zda došlo k *závažnému narušení veřejného pořádku*,

krajský soud považoval tyto závěry uplatnitelné i ve vztahu k posuzování *„jiné závažné překážky“*, bránící prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.

[6] Správní orgány obou stupňů pochybily také při zvažování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, ve smyslu ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců. Dle jeho názoru ve správním řízení nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, zejména ve vztahu k délce pobytu žalobce a ve vztahu k jeho rodině na území České republiky, k rodinným vztahům, k ekonomickým poměrům a zejména k celkové integraci rodiny na území České republiky. I za účelem zhodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí bylo na místě důkladnější zohlednění závažnosti a druhu jednání žalobce, zejména s ohledem na konkrétní a specifické okolnosti jeho *„nelegální práce“*.

[7] Proti tomuto rozsudku podává žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka předně namítá, že pojem *„jiná závažná překážka“* je neurčitý právní pojem, jehož výklad vyžaduje správní uvážení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, přitom vyplývá, že správní orgány nejsou povinny neurčitý právní pojem definovat, ale pouze zhodnotit, zda pod něj konkrétní skutkové okolnosti spadají.

[9] V další části kasační stížnosti stěžovatelka pouze doslovně opakuje argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí. K tomu doplnila, že nijak nezpochybnila, že žalobce vykonával i úkoly vyplývající z funkce jednatele, zabývala se ale i jeho další ekonomickou činností, jejíž výkon, na rozdíl od krajského soudu, nepovažuje za *„pochopitelný“*. Podle stěžovatelky krajský soud výkon této jiné činnosti bagatelizuje a výkon funkce jednatele a zaměstnance vykonávajícího úkoly v předmětu činnosti společnosti směšuje. Není sice zakázáno, aby žalobce, coby jednatel, vykonával pro společnost ARDEU MAX, s. r. o., i práci jejího zaměstnance, podle § 89 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) pro to ovšem potřebuje povolení příslušného úřadu práce. Stěžovatelka trvá na tom, že v řízení bylo dostatečně prokázáno, že žalobce vykonával nelegální práci více než tři roky. Tuto skutečnost přitom lze označit za *jinou závažnou překážku* jeho pobytu na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka v této souvislosti připomněla, že správní orgán I. stupně sice není oprávněn rozhodovat, zda se žalobce dopustil přestupku na úseku zaměstnanosti, je však nepochybně oprávněn si na základě provedených důkazů učinit úsudek o tom, zda se žalobce dopustil nelegální práce a zda svým jednáním naplnil důvod pro zamítnutí podané žádosti; to vyplývá i z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2018, č. j. 31 A 70/2017-44).

[10] Stěžovatelka dále nepovažuje za relevantní odkaz krajského soudu na její rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu. Kritéria pro konstatování *závažného narušení veřejného pořádku* jsou zcela odlišná od nároků kladených na správní orgány při zjišťování *jiné závažné překážky* (což ostatně připustil i krajský soud). Stěžovatelka v této souvislosti připomněla, že rozhodný je stav v době vydání jejího rozhodnutí; z tohoto pohledu není relevantní výše zmíněné rozhodnutí ani další žalobcem předložené podklady během ústního jednání před krajským soudem. To platí také pro

posouzení otázky přiměřenosti rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Správní orgány obou stupňů se s touto otázkou vypořádaly dostatečně s ohledem na všechny tvrzené skutečnosti. Nadto je třeba zohlednit, že mezi vydáním napadeného rozhodnutí a rozhodnutí ve věci trvalého pobytu žalobce, uplynuly více než dva roky.

[11] Ve vztahu k posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 142/2012-21, z něhož vyplývá, že v případech, kdy je zákonem o pobytu cizinců správnímu orgánu stanovena povinnost zabývat se dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení, je na tomto účastníku, aby během správního řízení v tomto smyslu tvrdil konkrétní skutečnosti. Řízení zahajované na žádost je ovládáno zásadou dispoziční, jejíž podstatou je svěření iniciativy účastníkům řízení, kteří mají povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a tyto podložit relevantními důkazy, pokud chtějí být v řízení úspěšní. Je proto na účastnících řízení, aby správním orgánům poskytli veškeré informace, které považují za důležité, což vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38. Tato povinnost byla ostatně účastníkům řízení výslovně stanovena poslední novelou § 174a zákona o pobytu cizinců.

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že stěžovatelka překročila meze správního uvážení, respektive podřadila neodpovídající jednání pod interpretaci neurčitého právního pojmu *„jiná závažná překážka“*, a to především ve vztahu k posuzování přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka podle žalobce nijak nereflektuje úvahy krajského soudu a nijak s nimi nepolemizuje; pouze trvá na tom, že žalobcovo jednání dosahuje dostatečné intenzity i v poměru k dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Stěžovatelka ignorovala názor krajského soudu, že výklad neurčitého právního pojmu klade na správní orgán zvýšené nároky tak, aby nedocházelo k překročení limitů správního uvážení a libovůli správních orgánů. V návaznosti na to stěžovatelka také přehlédla závěr krajského soudu, že správní orgány obou stupňů primárně akcentovaly indicie o existenci nelegální práce, ačkoli tato činnost měla svá individuální a pro hodnocení jednání žalobce zásadní specifika, která stěžovatelka opomněla zvažovat. Odkazy stěžovatelky na judikaturu kasačního soudu ve vztahu k posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života nepovažuje žalobce za relevantní. Má za to, že stěžovatelka účelově využívá protokol o výslechu žalobce jako důkaz „nelegální práce“, avšak zároveň přehlíží skutečnosti, které žalobce do protokolu také uvedl (doba pobytu, manželka, děti, sociální, ekonomické a kulturní zázemí), jakož i další skutečnosti, které svědčí v žalobcův prospěch (specifika podnikání, způsob výkonu funkce jednatele). V tomto přístupu shledává žalobce přepjatý formalismus.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatelka v kasační stížnosti toliko odkázala na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., důvody nepřezkoumatelnosti ovšem blíže

nespecifikovala. Platí však, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je 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.

[16] Veškerá výše uvedená kritéria rozhodnutí krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Ostatně s právním hodnocením krajského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelného rozhodnutí pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů nebylo možné.

[17] Z hlediska věcného posouzení, stěžovatelka krajskému soudu předně vytýká, že plnění úkolů v předmětu činnosti společnosti ARDEU MAX, s. r. o. zlehčuje. Výkon této práce neshledává pochopitelným; naopak trvá na tom, že v mezích správního uvážení správně podřadila jednání žalobce pod neurčitý právní pojem *jiná závažná překážka* a vyvodila z toho odpovídající důsledek. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka se omezuje toliko na nesouhlas se závěry krajského soudu, aniž by vůči jeho konkrétním úvahám vznesla vlastní konkurující argumentaci. Krajský soud přitom výslovně uvedl, že nijak nesnižuje závažnost jednání žalobce, které v určitých aspektech naplňuje znaky nelegální práce, podle jeho názoru ovšem nešlo o jednání takové intenzity, aby naplňovalo obsah pojmu *„jiná závažná překážka“*, a znemožnilo tak prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Krajský soud v této souvislosti zdůraznil, že je třeba vždy zvažovat různou intenzitu a závažnost daného jednání. Uvedl také, že žalobce plní účel pobytu, neboť vykonává funkci jednatele; ostatní činnosti pro společnost ARDEU MAX, s. r. o. vykonával v situaci, kdy je nikdo jiný vykonávat nemohl, což je vzhledem k charakteru působení této společnosti pochopitelné. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením zcela ztotožňuje. Má totiž za to, že v běžném podnikatelském prostředí, a tím spíše u malých provozoven (což je i případ žalobce), není ničím neobvyklým, pokud jednatel společnosti v případě nenadálého výpadku pracovní síly nebo vyššího vytížení provozovny, přechodně zastoupí svého zaměstnance nebo ve svém podniku jinak vypomůže. Žalobce přitom do protokolu o výslechu sám uvedl, že poté, co každé ráno nakoupí a případně vyřídí potřebné záležitosti na úřadech, vrátí se do provozovny, a pokud v tu dobu nemá k dispozici volného zaměstnance, začne práci dělat sám. Skutečnosti dosud zjištěné ve správním řízení nenasvědčují závěru, že by rozsah činnosti žalobce, přesahující samotné vedení společnosti, bylo možné považovat za výkon práce, tedy závislé činnosti, prováděné především soustavně a v závislém postavení.

[18] Nejvyšší správní soud dále souhlasí s krajským soudem v tom, že se správní orgány obou stupňů nezabývaly dostatečně otázkou, zda činnost žalobce skutečně vykazuje znaky nelegální práce. V této souvislosti lze také odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), z něhož se podává, že nelegální prací ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, se rozumí taková práce, *„kterou cizinec, jenž nedisponuje příslušným povolením, vykonává soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu“* (srov. také

rozsudek tohoto soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS). Pokud jde o naplnění těchto kritérií, žalovaná i správní orgán I. stupně se spokojily pouze s informacemi, které vyplynuly z výslechu žalobce, aniž by je jakkoli blíže ověřovaly. Ustaly na zjištění, že žalobce nedisponoval žádným živnostenským oprávněním ani povolením k zaměstnání, avšak již dále neověřily, zda činnost, kterou žalobce pro společnost ARDEU MAX, s. r. o. vykonával, materiálně splňuje výše uvedená kritéria (soustavnost, závislost, odměna), a zda si proto k jejímu výkonu žalobce měl obstarat příslušné povolení (viz závěry uvedené v předcházejícím odstavci). Názor stěžovatelky, že žalobce jako jednatel společnosti ARDEU MAX, s. r. o., k plnění úkolů v předmětu činnosti společnosti pracovní povolení potřebuje, je tedy přinejmenším předčasný, neboť v řízení nebylo prokázáno, že by žalobce pro tuto společnost vykonával práci nad rámec běžné výpomoci (viz bod [17]). Lze tedy uzavřít, že námitky týkající se výkonu nelegální práce a existence *jiné závažné překážky* shledal nedůvodnými.

[19] Pouze pro úplnost je vhodné poznamenat, že stěžovatelka nepřípustně směšuje pojmy *„neurčitý právní pojem“* (respektive jeho výklad) s pojmem *„správní uvážení“*. Výklad neurčitého právního pojmu (a následné zhodnocení, zda pod něj lze posuzovaný případ podřadit) je totiž výkladem (a následnou aplikací práva), nikoli aplikací diskrečního oprávnění, jakožto výběru nejvhodnějšího řešení posuzovaného případu v rámci možností, které nabízí aplikovaná právní úprava.

[20] Stěžovatelce je naopak třeba přisvědčit v tom, že pojem *„závažné narušení veřejného pořádku“* nemá identický obsah s pojmem *„jiná závažná překážka“* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a proto bez dalšího nelze v případě jednoho a téhož jednání automaticky konstatovat naplnění znaků obou uvedených pojmů, jsou-li naplněny pojmové znaky jednoho z nich. S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, však tato argumentace stěžovatelky nemůže na posouzení věci ničeho změnit.

[21] Pokud jde o výhrady stěžovatelky k závěrům krajského soudu vztahujícím se k posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, Nejvyšší správní soud neshledává potřebným se jimi blíže zabývat. Povinnost vyplývající z § 174a zákona o pobytu cizinců totiž slouží jako korektiv, který nastupuje teprve v případě, kdy jsou splněny podmínky pro zamítnutí žádosti cizince o udělení pobytového oprávnění nebo ukončení jeho pobytu na území České republiky jiným způsobem (například uložením správního vyhoštění). Jak ovšem Nejvyšší správní soud vyložil výše (body [17] a [18]), činnost žalobce pro společnost ARDEU MAX, s. r. o. nelze na základě dosud zjištěných skutečností považovat za nelegální práci, a nepředstavuje tak *jinou závažnou překážku* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Primární důvod, na kterém správní orgány založily svá rozhodnutí, tedy neobstojí. Vzhledem k tomu, že za dané situace neexistuje zákonný podklad pro zamítnutí žalobcovy žádosti, bylo by předčasné se zásahem do soukromého a rodinného života žalobce zabývat.

[22] Ze všech shora uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jí proto rozsudkem zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o

kasační stížnosti úspěšná a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení proti stěžovatelce. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen na základě plné moci advokátem Mgr. Petrem Václavkem. Z obsahu spisu vyplývá, že zástupce žalobce učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif"), a sice vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento jeden úkon náleží zástupci žalobce odměna ve výši 3.100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 3.400 Kč. Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 10 s. ř. s.), která činí 714 Kč. Celkově tedy náleží žalobci náhrada nákladů řízení ve výši 4.114 Kč. Tuto částku je stěžovatelka povinna zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. března 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu