

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **D. E.,** zast. Mgr. Ilonou Sedlákovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 3. 8. 2010, č. j. CPR-9966-1/ČJ-2010-9CPR-C218, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 10 A 218/2010 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 28. 2. 2011, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného, původně Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 3. 8. 2010, č. j. CPR-9966-1/ČJ-2010-9CPR-C218. Uvedeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Brno (dále jen „správní orgán“) ze dne 17. 6. 2010, č. j. CPBR-06244/CI-2010-064061, kterým byla stěžovateli podle ustanovení § 44a odst. 3

s odkazem na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání podaná dne 17. 5. 2010 a povolení k dlouhodobému pobytu neprodlouženo, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Nejvyšší správní soud pro upřesnění konstatuje, že podle ustanovení § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců přešla s účinností od 1. 1. 2011 pravomoc rozhodovat o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na ministerstvo vnitra.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Ze správního spisu předloženého žalovaným bylo ke skutkovému průběhu věci zjištěno, že stěžovatel podal dne 17. 5. 2010 ke správnímu orgánu žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž předchozí pobyt mu byl za účelem podnikání povolen na období od 20. 6. 2008 do 19. 6. 2010. Přílohou této žádosti bylo potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení Brno – venkov (dále též „OSSZ“) o zaplacení sociálního zabezpečení pro účely žádosti o prodloužení platnosti víza k pobytu na území České republiky s datem zahájení samostatné výdělečné činnosti 12. 5. 2010. Na základě své žádosti obdržel správní orgán od OSSZ sdělení, že stěžovatel je dle její evidence veden jako osoba samostatně výdělečně činná od 12. 5. 2010 dosud a v minulosti tomu tak bylo v období od 22. 3. 2006 do 31. 10. 2006, od 1. 12. 2007 do 31. 12. 2007 a od 7. 5. 2008 do 27. 6. 2008. V rámci ústního jednání konaného dne 14. 6. 2010 stěžovatel do protokolu č. j. CPBR-06244/CI-2010-064061 mimo jiné uvedl, že si je vědom skutečnosti, že v období od 27. 6. 2008 nebyl veden na OSSZ Brno – venkov jako osoba samostatně výdělečně činná, a že se odhlásil, jelikož nebyla práce a několikrát po sobě odcestoval domů na Ukrajinu. Pokud se v tomto období nacházel na území České republiky, nepracoval.

Na základě těchto zjištěných skutečností dospěl správní orgán k závěru, že stěžovatel přestal plnit účel pobytu, pro který mu byl dlouhodobý pobyt povolen, a svým rozhodnutím žádost stěžovatele o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání zamítl, neboť neplnění účelu pobytu shledal jako závažnou překážku pobytu na území České republiky, pro kterou cizinec přestane splňovat podmínky pro jeho povolení. V návaznosti na závěry správního orgánu žalovaný v zamítavém rozhodnutí o odvolání mimo jiné doplnil, že dobrovolné odhlášení stěžovatele na OSSZ z důvodu přerušení či ukončení samostatné výdělečné činnosti je dostatečným důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, jelikož stěžovatel nepodnikal, a tím neplnil účel povoleného a konzumovaného pobytu.

III. Řízení před městským soudem

Městský soud v napadeném rozsudku v návaznosti na jednotlivé žalobní body předně konstatoval, že v odůvodnění obou správních orgánů je vyložena

přezkoumatelným způsobem návaznost zákonných ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) a ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců, o které opírají svá rozhodnutí, i skutková zjištění, na základě kterých byla zákonná ustanovení na případ stěžovatele aplikována. Na základě skutečností obsažených ve správním spise dále shrnul, že pokud stěžovatel při odhlášení na okresní správě sociálního zabezpečení několikrát uvedl, že přerušil či ukončil podnikatelskou činnost, vyplývá z toho, že přestal splňovat účel povoleného pobytu, a plně se tak ztotožnil se závěry správních orgánů. Dodal, že přihlašováním a odhlašováním u okresní správy sociálního zabezpečení stěžovatel obchází předpisy státu, kdy na jedné straně neplní své povinnosti jako osoba samostatně výdělečně činná, jestliže podniká, kterou je být přihlášen k odvodům sociálního zabezpečení a platit odvody sociálního zabezpečení, a jestliže nepodniká, musel si být vědom skutečnosti, že neplní účel pobytu, a tedy se na území nezdržuje legálně. Závěrem městský soud přisvědčil stěžovateli, že úsilí o získávání zakázek nepochybně spadá do podnikatelské činnosti, nicméně proto měl stěžovatel být v době onoho získávání přihlášen u okresní správy sociálního zabezpečení jako osoba samostatně výdělečně činná; ovšem období, v němž stěžovatel měl získávat zakázky, předcházelo odhlášení učiněné výslovně stěžovatelem, v němž uvedl, že ukončil či přerušil podnikání.

Na základě těchto důvodů městský soud žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), jako nedůvodnou zamítl.

IV. Kasační stížnost

Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, ve které jako důvod označuje vady řízení spočívající v tom, že při nedostatečném zjišťování skutkové podstaty bylo porušeno ustanovení § 2 odst. 4 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a to takovým způsobem, že mohla být ovlivněna zákonnost, a pro tuto vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Předně stěžovatel ve vztahu k odůvodnění napadeného rozsudku namítá, že se městský soud dostatečně nevypořádal s žalobním bodem, ve kterém namítal, že ustanovení, na jejichž základě bylo rozhodnuto, na sebe nenavazují, rozhodnutí městského soudu je tudíž nedostatečné a nepřezkoumatelné. Stěžovatel konstatuje, že důvody neudělení víza podle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců nejsou totožné s neplněním některé z podmínek pro udělení víza. Vzhledem k formulaci ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je dle stěžovatele zřejmé, že smyslem tohoto ustanovení je umožnit reakci veřejné moci na trvající nesplnění podmínek pro udělení víza, které jsou v zákoně pozitivně vymezeny a které musí cizinec splňovat jako základní předpoklad pro udělení víza. Tyto podmínky lze dle stěžovatele dovodit kupříkladu z ustanovení § 31 a § 33 zákona o pobytu cizinců. Dále stěžovatel obecně označuje aplikaci jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců jako problematickou.

Stěžovatel dále namítá, že městský soud nereagoval na jeho žalobní námitku, ve které vytýkal správním orgánům, že neuvedly, jak vykládají právní pojem „překážka pobytu“ a jak rozlišují mezi překážkou závažnou a překážkou, která závažná není. Stěžovatel je tudíž přesvědčen o nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť výklad pojmu „závažná překážka“ a ani další právní úvahy v napadeném rozsudku neuvedl.

Poslední kasační námitka stěžovatele vychází z argumentace městského soudu, který ve svém rozhodnutí uvedl, že úsilí o získávání zakázek spadá do podnikatelské činnosti. Stěžovatel je na základě toho přesvědčen, že pokud v období, kdy byl odhlášen na okresní správě sociálního zabezpečení, usiloval o získání zakázek, znamená to, že fakticky podnikal, a nepřihlášení se na okresní správě sociálního zabezpečení znamená jen nezávažné porušení zákona vzniklé v důsledku nepochopení právních předpisů. Současně vytýká městskému soudu, že neoznačuje konkrétní právní předpis, který dle jeho názoru stěžovatel obchází, a z uvedeného dovozuje, že ani městský soud nebyl schopen na základě provedených důkazů zjistit skutkový stav a konstatovat předpis, jehož obcházení má za následek závažnou překážku pobytu stěžovatele na území České republiky. Stěžovatel se dále nesouhlasně vyjadřuje k použití termínu nelegálního zdržování se na území České republiky, který ve vztahu ke stěžovateli použil městský soud.

Součástí kasační stížnosti je dále podnět stěžovatele k předložení ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, v platném znění [do 31. 12. 2010 písm. k) – *pozn. NSS*] Ústavnímu soudu. Stěžovatel je přesvědčen, že citované ustanovení je natolik všeobecné a neurčité, že je možné jej považovat za protiústavní. Uvádí, že zmíněné ustanovení ani další ustanovení zákona o pobytu cizinců neobsahují žádnou pomůcku k výkladu pojmu „jiná závažná překážka k pobytu“, a tento neurčitý pojem je proto výrazem neústavní nadřazenosti orgánu veřejné moci vůči cizinci, neboť neobsahuje žádné interpretační pravidlo a umožňuje orgánu veřejné moci vízum kdykoli nepředvídatelně neudělit.

Stěžovatel z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasačním námitkám stěžovatele nevyjádřil.

VI. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, vady řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V projednávané věci je předmětem řízení prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, na které se ve smyslu ustanovení § 44a zákona o pobytu cizinců obdobně vztahují ustanovení týkající se prodloužení doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů [§ 35 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců]. Odstavec 3 uvedeného ustanovení stanoví, že dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud policie shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza dle ustanovení § 37 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán v projednávané věci přistoupil ve vztahu k žádosti stěžovatele o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu k aplikaci ustanovení § 37 odst. 2 písm. b), které stanoví, že policie zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza. V návaznosti na uvedené ustanovení správní orgán v projednávané věci dále aplikoval ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců upravující důvody pro neudělení víza, kdy ve smyslu písm. k) odst. 1 citovaného ustanovení policie nebo zastupitelský úřad vízum cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zahraničně politickém zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Nejvyšší správní soud se ve vztahu k jednotlivým kasačním námitkám předně neztotožnil s argumentací stěžovatele týkající se otázky návaznosti ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) a ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) podmiňuje zrušení platnosti víza skutečností, že cizinec přestane splňovat některou z podmínek pro udělení víza, je nutné tyto podmínky dovozovat z ustanovení § 31 a § 33 tohoto zákona a nikoli z ustanovení § 56, jak určil městský soud a správní orgány. K této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že se lze ztotožnit se stěžovatelem, že ustanovení § 31 a § 33 zákona o pobytu cizinců představují pozitivní vymezení podmínek pro udělení víza. Nicméně současně je nutno dodat, že zákon o pobytu cizinců zakotvuje vedle tohoto pozitivního výčtu předpokladů pro udělení víza též vymezení negativní, které pouhé formálních naplnění předpokladů pro udělení víza zákonným způsobem koriguje. Zmíněný korektiv představuje mimo jiné ustanovení § 56 citovaného zákona, na základě kterého správní orgány v rámci vedeného řízení ověřují, zda jsou splněny další předpoklady pro udělení víza, tedy zda tu neexistují důvody pro jeho případné neudělení. Naposledy zmíněné ustanovení lze tedy ve vazbě na námitku stěžovatele označit za ustanovení, které podmínky pro udělení víza vymezuje negativně. Městský soud tedy správně a způsobem odpovídajícím rozsahu žalobní námitky dovodil, že důvody pro neudělení víza dle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona, jestliže obsahem žalobní námitky bylo toliko konstatování, že stěžovateli není zřejmé, jakým způsobem podle žalovaného na sebe navazují ustanovení zákona, podle kterých bylo rozhodováno, konkrétně ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 zákona o pobytu cizinců. K obecné námitce problematické aplikace a protichůdnosti jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců zdejší soud poznamenává, že ve vztahu k projednávané věci bylo dostatečným způsobem objasněno, jakým způsobem a za použití kterých ustanovení zákona správní orgány ve věci stěžovatele rozhodly. Uvedené námitky stěžovatele tudíž zdejší soud vyhodnotil jako nedůvodné.

Stěžovatel dále namítal, že městský soud nereagoval na jeho námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, jestliže se nevypořádal s výkladem pojmu „závažná překážka“. V daném případě se jedná o neurčitý pojem, který jsou správní orgány povinny vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání stěžovatele odůvodnit (viz blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2003, č. j. 1 As 10/2003 – 53, dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud z obsahu obou správních rozhodnutí ověřil, že se správní orgány zcela dostatečným a přezkoumatelným způsobem zabývaly ve vztahu ke skutkovým okolnostem projednávané věci naplněním pojmu závažná překážka pobytu stěžovatele na území České republiky. V rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu správní orgány aplikaci tohoto neurčitého pojmu odůvodnily a specifikovaly, že závažnou překážku spatřují v neplnění účelu pobytu, přičemž jednání stěžovatele podřadily pod tuto skutkovou podstatu na základě zjištění získaných od okresní správy sociálního zabezpečení a výpovědi stěžovatele učiněné do protokolu v rámci ústního jednání. K této námitce je dále nutné konstatovat, že správní rozhodnutí jako individuální správní akt má předně jeho adresátu na podkladě konkrétních individualizovaných okolností případu ozřejmit, na základě jakých úvah dospěl správní orgán k danému výsledku řízení a jaká konkrétní skutková zjištění jej vedla k podřazení jednání účastníka řízení pod danou skutkovou podstatu. Není však již povinností správního orgánu, aby ve svém rozhodnutí v obecné rovině rozebíral naplnění skutkové podstaty daného ustanovení bez souvislosti s vydávaným rozhodnutím, a v rámci správního rozhodnutí se tak zaobíral obecnými dopady tohoto ustanovení do aplikační praxe. Stejně tak ve svém rozhodnutí učinil městský soud, který na straně 4 napadeného rozsudku individualizovaným způsobem uvedl, jaká skutková zjištění v případě stěžovatele vedla ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců správní orgán k závěru o naplnění skutkové podstaty závažné překážky neplnění účelu pobytu cizince na území, která v jeho případě vedla k neprodloužení dlouhodobého pobytu. Ani v tomto případě tak Nejvyšší správní soud nevyhodnotil námitku stěžovatele jako důvodnou.

Poslední kasační námitkou poukazuje stěžovatel na vyjádření městského soudu, ze kterého dovozuje, že během období, kdy byl odhlášen od plateb sociálního zabezpečení a usiloval o získání zakázek, fakticky podnikal. Nejvyšší správní soud se s uvedenou argumentací stěžovatele neztotožnil, neboť tvrzení stěžovatele je vytrženo z celkového konceptu rozsudku, který ve své argumentaci primárně vychází ze skutkových závěrů projednávané věci, tedy že důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu z důvodu neplnění jeho účelu bylo především vědomé a dobrovolné prohlášení učiněné stěžovatelem na okresní správě sociálního zabezpečení, že přerušil či ukončil podnikatelskou činnost. Tuto skutečnost stěžovatel v průběhu řízení nezpochybňoval. Pokud stěžovatel z konstatování městského soudu týkajícího se naplnění pojmu podnikání pouhým úsilím o získávání zakázek dovozuje, že v průběhu předchozího pobytu podnikal, pak je namístě především zdůraznit, že plnění účelu, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být fakticky naplněno. Jinými slovy, aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská činnost, musela být v předmětném období alespoň převážně vykonávána, což není naplněno pouhým případným úsilím o její provozování. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, dostupné na www.nssoud.cz, uvedl, že *„u fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění je z jazykového výkladu ustanovení obch. zák. zřejmé, že*

podnikatelem se stane tehdy, kdy vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost (definice živnostenského podnikání viz § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, která koresponduje s materiálním pojetím podnikání podle ust. § 2 odst. 1 obch. zák.). (...) Účelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány.". Tytéž závěry lze aplikovat i v projednávané věci. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli byl pobyt povolen na období od 20. 6. 2008 do 19. 6. 2010. Z toho stěžovatel na základě svého prohlášení na okresní správě sociálního zabezpečení samostatnou výdělečnou činnost od 28. 6. 2008 do 11. 5. 2010 přerušil či ukončil, tedy téměř na celou dobu trvání uděleného povolení k pobytu. Pokud tedy stěžovatel tvrdí, že takřka po celou dobu, na kterou mu byl pobyt na území České republiky povolen, toliko pouze vyvíjel úsilí k faktickému plnění účelu pobytu, je nutno se ztotožnit se závěry žalovaného a městského soudu, dle nichž nenaplnil účel předchozího pobytu, což ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců představuje závažnou překážku pro prodloužení pobytu stěžovatele na území České republiky. Tuto úvahu doplňuje rovněž závěr učiněný městským soudem, který v souvislosti s konstatováním o naplnění účelu podnikání úsilím o získávání zakázek ve vztahu k projednávané věci uvedl, že období, v němž měl stěžovatel zakázky získávat, předcházelo odhlášení učiněné výslovně stěžovatelem, v němž uvedl, že ukončil či přerušil podnikání. Stěžovatel tak dle svého vyjádření vědomě na dobu, kterou vhledem k okolnostem nelze označit za přechodnou, přestal fakticky plnit účel, pro který mu byl pobyt na území České republiky povolen. Tvrzení stěžovatele, že v současné době již nejen formálně ale i fakticky podniká, nic nemění na zjištění správních orgánů prováděné ke dni vydání napadeného rozhodnutí, že neplnil účel, pro který mu byl předchozí pobyt povolen.

V této souvislosti stěžovatel městskému soudu dále vytýká, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, který konkrétní předpis stěžovatel obchází, z čehož dále dovozuje pochybnosti o řádném zjištění skutkového stavu. Z obsahu předloženého správního spisu lze k této námitce konstatovat, že v průběhu celého správního řízení nevyvstala pochybnost o tom, že stěžovatel po dobu, kdy nebyl přihlášen na okresní správě sociálního zabezpečení a pobýval na území České republiky, nepracoval. Námitku, že v období, kdy nebyl přihlášen na okresní správě sociálního zabezpečení, usiloval o získání zakázek a tím vykonával podnikatelskou činnost, vznesl stěžovatel poprvé až v žalobě před městským soudem. Městský soud tak v reakci na tuto novou námitku konstatoval, že pokud stěžovatel skutečně dle svého tvrzení podnikal, a tudíž nebylo důvodu odhlašovat se z OSSZ, musel odhlášením se z OSSZ vědomě porušit předpisy a nebo v případě, že nepodnikal a odhlášení na OSSZ učinil v souladu s právními předpisy, musel si být současně vědom, že neplní účel pobytu. Na základě tohoto konstatování městského soudu nelze dovodit pochybnosti o zjištěném skutkového stavu a lze uzavřít, že postup správních orgánů odpovídal požadavku zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v nezbytném rozsahu (zásada materiální pravdy), který vyplývá z ustanovení § 3 správního řádu. V návaznosti na argumentaci městského soudu však nelze rovněž pominout skutečnost, že pokud je cizinci uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem

podnikání, je tento cizinec povinen dodržovat veškeré právní předpisy, které se k podnikání na území České republiky vážou, tedy i povinnost být přihlášen k platbám sociálního zabezpečení. K námitce stěžovatele poukazující na užití termínu „nezdržoval se legálně“ ve vztahu k pobytu stěžovatele namísto „neoprávněně pobýval“ zdejší soud konstatuje, že lze souhlasit se stěžovatelem, že městský soud aplikoval terminologii, která neodpovídá zákonu o pobytu cizinců, nicméně jedná se o nevýznamnou nepřesnost, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.

K námitkám nepřezkoumatelnosti jednotlivých částí napadeného rozhodnutí městského soudu zdejší soud souhrnně poznamenává, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS) založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Touto vadou však rozsudek městského soudu, jak vyplývá z výše uvedeného, netrpí a rovněž důvody, pro které městský soud žalobu zamítl, jsou z odůvodnění rozsudku zřejmé. Nesouhlas stěžovatele s vlastním hodnocením soudu přitom nemůže sám o sobě znamenat nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy naplnění důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neshledal.

Závěrem dal stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu podnět k předložení ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) [dříve písmeno k)] zákona o pobytu cizinců Ústavnímu soudu k posouzení protiústavnosti pojmu „jiná závažná překážka k pobytu“. Jak Nejvyšší správní soud již výše konstatoval, v daném případě se jedná o typický neurčitý právní pojem. Takový pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze obecně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se pak uvážení správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. Použití neurčitých pojmů v právních předpisech vychází z požadavku na obecnost právní normy, jejíž obsah má za úkol konkretizovat aplikační praxi, která si vyžaduje pružně reagovat na nastalé situace. Právní normou nelze postihnout celou šíři možných překážek, které mohou v praxi nastat, a nelze proto kasuisticky specifikovat jednotlivé skutkové podstaty. Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je následně podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených

pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo, což představuje ve vztahu k aplikaci neurčitých právních pojmů správními orgány dostatečnou záruku zákonnosti.

Nejvyšší správní soud proto z výše uvedených důvodů nedospěl k závěru o protiústavnosti ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, v platném znění.

VII. Závěr a náklady řízení

Stěžovatelem uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Vzhledem k tomu, že bylo rozhodnuto ve věci samé, Nejvyšší správní soud již samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 19. ledna 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu