ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **D. N. L.,** zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2017, č. j. 10 A 86/2014 - 57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalobci **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal k Ministerstvu vnitra žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (jako osoba samostatně výdělečně činná).

[2] Rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 12. 2013, č. j. OAM-56912-22/DP-2011, byla žádost zamítnuta s odkazem na ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“).

[3] Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 4. 2014, č. j. MV-23668-5/SO/sen-2014, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou, o které rozhodl městský soud shora označeným rozsudkem. Městský soud neshledal, že by napadené rozhodnutí trpělo nepřezkoumatelností či jinou vadou, pro kterou by bylo nutno jej zrušit. Městský soud dále přisvědčil správnímu orgánu I. stupně a žalovanému, že žádosti o prodloužení pobytu nebylo možno vyhovět z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Městský soud poukázal primárně na to, že žalobce měl vykonávat podnikatelskou činnost jako osoba samostatně výdělečně činná (po dobu několika měsíců tuto činnost však nevykonával) a dále zejména akcentoval, že v řízení bylo zjištěno, že žalobce po dobu jednoho a půl roku nehradil zálohy na pojistné na důchodové pojištění. Dlouhodobé neplacení záloh na důchodové pojištění představuje závažnou překážku pobytu žalobce ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Nedůvodnou shledal městský soud též žalobní námitku, že se správní orgány dostatečně nezabývaly osobními a rodinnými poměry žalobce. Z uvedených důvodů městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

[5] Proti rekapitulovanému rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění později předpisů (dále též „s. ř. s.“). K důvodu uvedenému v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatel uvedl, že městský soud se nedostatečně vypořádal s žalobní námitkou, že žalovaný nedostál své povinnosti odvolacího správního orgánu, neboť nedostatečně přezkoumal zákonnost a správnost napadeného prvoinstančního rozhodnutí v rozsahu požadovaném § 89 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel dále vytýkal městskému soudu a správním orgánům, že se nezabývaly nepřiměřeností rozhodnutí o neprodloužení pobytu pro rodinný a soukromý život stěžovatele. Ve vztahu k § 103 odst. 1 s. ř. s. pak stěžovatel uvedl, že neodvádění záloh za pojistné důchodového pojištění nelze považovat za jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Nadto neodvádění záloh pojistného na důchodové pojištění nebylo v rozhodnutích správních orgánů *„ani podružným důvodem pro neprodloužení pobytu*“. S ohledem na uvedené důvody stěžovatel navrhl zrušení rozsudku městského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[7] 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.).

pokračování

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné.

[10] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů (zde městského soudu) vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“ Výše uvedené požadavky dopadají i na rozhodnutí správních orgánů. I jejich povinností je řádně a srozumitelně vypořádat námitky účastníků řízení. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25 atp.).

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jak rozhodnutí správních orgánů, tak i

rozsudek městského soudu odpovídají požadavkům přezkoumatelného správního a soudního rozhodnutí formulovaným v citované judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ačkoliv si jistě lze představit ještě podrobnější vypořádání žalobních námitek (vč. námitky poukazující na vady řízení před žalovaným a na nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života), nezpůsobuje způsob zvolený městským soudem v daném případě nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup městského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Z rozsudku městského soudu vyplývá, že městský soud se plně ztotožnil se závěry správních orgánů, které neshledaly nepřiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života stěžovatele (viz str. 3 prvostupňového rozhodnutí a str. 4 rozhodnutí o odvolání), s čímž souhlasí i zdejší soud. Ostatně stěžovatel ani nerozporuje nosné závěry správních orgánů, že nemá v České republice žádné blízké osoby, které by měly svůj pobyt navázaný na pobyt stěžovatele; jeho rodiče, sourozenci, manželka a tři děti žijí ve Vietnamu.

[13] Výše uvedené lze vztáhnout i na obecnou námitku, že žalovaný nedostál své povinnosti odvolacího správního orgánu, neboť nedostatečně nepřezkoumal napadené prvoinstančního rozhodnutí v rozsahu požadovaném § 89 odst. 2 správního řádu. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že důkladně přezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž jej přezkoumal v souladu s označeným ustanovením, podle něhož odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem, přičemž není nutno přihlížet k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost. Ostatně stěžovatel ani konkrétně neuvádí, s jakou konkrétní námitkou se žalovaný opomněl zabývat, resp. k jaké vadě řízení nepřihlížel. Argumentace stěžovatele je obecná a ve stejném duchu se jí mohl zabývat i zdejší soud. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční; kasační soud je vázán, vyjma případů taxativně uvedených v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s., uplatněnými důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Proto obsah a kvalita kasační stížnosti v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60.

[14] Nejvyšší správní soud se dále zabýval jádrem dané věci, tj. otázkou, zda správní orgán pochybil, pokud nevyhověl žádosti stěžovatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

[15] Zákon o pobytu cizinců vychází z předpokladu, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Právě pro tento účel mu totiž bylo povolení

k pobytu uděleno. Pokud cizinec nenaplňuje na území České republiky účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu, je na místě mu toto povolení k pobytu na území České republiky neprodloužit. Pro podporu těchto závěrů srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 - 50, ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014 - 35, ze dne 31. 10. 2014, č. j. 8 Azs 105/2014 - 46 atp. Např. v posledně citovaném rozsudku zdejší soud uvedl, že „*Již krajský soud správně poukázal na to, že cizinec musí plnit účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu. Smyslem prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu je zajištění dalšího legálního pobytu cizince na území České republiky, a to při pokračování v účelu, pro který mu bylo pobytové oprávnění uděleno. Správní orgán proto musí při posuzování žádosti o prodloužení tohoto pobytu přihlížet k tomu, zda cizinec, který získal povolení k pobytu k určitému účelu, tento jím deklarovaný účel náležitě využívá. Pokud cizinec nenaplňuje účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu na území České republiky, je na místě jeho žádosti o prodloužení pobytu nevyhovět.*“

[16] V nyní projednávané věci dospěl správní orgán k závěru, že stěžovatel neplnil účel pobytu a dále neplatil povinné odvody na sociální pojištění. V tom spatřoval existenci tzv. jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, která zapříčiňuje nemožnost vydání rozhodnutí o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.

[17] Mezi stranami není sporné, že stěžovateli bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (jako osoba samostatně výdělečně činná) na dobu od 19. 9. 2009 do 18. 9. 2011. Dne 1. 8. 2011 podal stěžovatel žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V řízení však bylo zjištěno, že stěžovatel nepodnikal po dobu delší než 5 měsíců. Dále bylo zjištěno, že zálohy pojistného na sociální zabezpečení neplatil od června roku 2011 až do konce roku 2012.

[18] Spor se koncentruje na otázku, zda neplacení pojistného na sociální zabezpečení lze podřadit pod uvedenou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[19] K této otázce se zdejší soud již vyjádřil. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2016, č. j. 3 Azs 277/2015 - 29, v němž se mj. uvádí, že „*Nejvyšší správní soud se předně ztotožňuje se závěrem krajského soudu ohledně aplikovatelnost § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců na projednávaný případ* (ve kterém účastníkovi řízení nebyl prodloužen pobyt mj. z důvodu neplacení pojistného na sociálním zabezpečení – pozn. zdejšího soudu). *To plně potvrzuje právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 As 114/2013 – 35, na nějž soud pro tyto účely odkazuje. Nejvyšší správní soud v této souvislosti dává stěžovateli shodně s krajským soudem za pravdu, že neplnění povinností spojených s podnikáním může představovat závažnou překážku pobytu cizince na území České republiky ve smyslu citovaného ustanovení. (...) Jinými slovy, správnímu orgánu nic nebrání hodnotit dodržení registrační povinnosti žalobce, respektive placení pojistného na sociálním zabezpečení, ve vztahu k pojmu „závažné překážky“ obsaženého v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.*“

[20] Z uvedeného rozsudku tedy jednoznačně vyplývá, že za závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců lze považovat i neplacení pojistného

na sociální zabezpečení. Neobstojí tedy argumentace stěžovatele, že judikatura správních soudů pro takový závěr oporu neposkytuje. Stěžovatelem dovozované závěry z judikatury zdejšího soudu (vč. označeného rozsudku) nevyplývají.

[21] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od výše uvedené judikatury odchýlit a v plném rozsahu ji přebírá i pro nyní posuzovaný případ (ve kterém stěžovatel nehradil zálohy na pojistné po dobu více než jednoho roku, což ani v kasační stížnosti nepopírá). Soud dodává, že povinnost osoby samostatně výdělečně činné platit pojistné vyplývá z § 3 odst. 4 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociálním zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, resp. z § 2, § 5 a § 9 a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že neplacení pojistného na důchodové pojištění nebylo „ani podružným důvodem“ pro neprodloužení pobytu. K tomu viz zejména str. 3 žalobou napadeného rozhodnutí, kde žalovaný shrnuje, z jakých důvodů nebylo možno vydat rozhodnutí o prodloužení pobytu, přičemž mj. uvádí i neplacení pojistného. To ostatně obecně zmiňuje i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně jeden celek. Projevem této jednoty je např. i to, že odvolací orgán může doplnit či pozměnit prvostupňové rozhodnutí, přičemž pro účastníky řízení je závazné až toto druhostupňové rozhodnutí. K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002 - 269, publikovaný pod č. 280/2004 Sb. NSS, ze dne 26. 6. 2007, č. j. 8 As 30/2006 - 88, ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 83/2009 - 239, ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012 - 66 atp., všechny dostupné na www.nssoud.cz).

[22] Pokud pak stěžovatel obecně uváděl, že plnil účel pobytu, konstatuje zdejší soud, že ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (jako osoba samostatně výdělečně činná) na dobu od 19. 9. 2009 do 18. 9. 2011. Dne 1. 8. 2011 podal žalobce žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V řízení však bylo zjištěno, že stěžovatel nepodnikal od 19. 9. 2011 do 28. 2. 2012 (neměl platné živnostenské oprávnění). Viz ve spisu založené výpisy z živnostenského rejstříku, jejichž obsah stěžovatel nikterak nerozporuje. Z výše uvedených důvodů je nadbytečné zabývat se tím, zda neplnění účelu pobytu po uvedenou dobu lze považovat za důvod pro nevydání rozhodnutí o prodloužení pobytu. Pouze v obecné rovině zdejší soud dodává, že zákon explicitně nestanoví, jakou dobu neplnění účelu pobytu lze považovat za neplnění celého účelu pobytu. Neplnění účelu pobytu je třeba posuzovat individuálně a s přihlédnutím ke všem konkrétném okolnostem dané věci.

[23] Ze shora uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků

náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[25] O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud v návaznosti na podání stěžovatele ze dne 22. 11. 2017 samostatně nerozhodoval (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95). Protože Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta prvá zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč.

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

V Brně dne 4. ledna 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu