ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **S. U.**, zastoupená JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2018, čj. MV-34300-6/SO-2017, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2020, čj. 9 A 226/2018-32, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 10. 2020, čj. 9 A 226/2018-38,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2020, čj. 9 A 226/2018-32, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 10. 2020, čj. 9 A 226/2018-38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra rozhodnutím z 27. 1. 2017, čj. OAM-28538-20/DP-2015 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), zamítlo žádost žalobkyně ze 17. 8. 2015 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání z důvodů dle § 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 a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[2] Správní orgány obou stupňů kvalifikovaly jednání žalobkyně, která v období od ledna 2015 do srpna 2015 nezajistila správnou výši odvodů na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti, tj. neplnila svoji povinnost platit pojistné dle § 3 odst. 1 písm. b) bod 14 ve spojení s § 5 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále „zákon o pojistném na sociální zabezpečení“), jako jinou závažnou překážku v dalším pobytu žalobkyně na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[3] Městský soud v Praze výše uvedeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Důvodem byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů spočívající v nedostatečném skutkovém a právním posouzení jednání žalobkyně jako „jiné závažné překážky" jejího pobytu na území ČR, a to v souhrnu všech okolností, které porušení právních předpisů z její strany provázely. Možnost podřazení porušení povinnosti při odvodech pojistného pod neurčitý právní pojem „jiná závažná překážka" dle městského soudu vyžaduje uvážlivé posouzení všech konkrétních okolností, za kterých došlo k porušení povinnosti, tj. čím bylo zapříčiněno, zda bylo dlouhodobé, zda spočívalo v neplacení pojistného vůbec či v neodpovídající výši, resp. jak byla tato neodpovídající výše v době trvání porušení závažná, to vše vzhledem k pobytové historii účastnice řízení a i s přihlédnutím k tomu, zda a jak bylo následně porušení povinnosti napraveno. Musí jít tedy o jednání takové intenzity a závažnosti, že další prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu neumožňuje. Nutné je zohlednit i skutkový a právní stav v době rozhodování správních orgánů obou stupňů. Žalovaná však nepřihlížela k následnému skutkovému stavu (k žalobkyní následně doloženým vyměřovacím základům ani k nově uvedeným skutečnostem). Nezabývala se a přezkoumatelným způsobem nezdůvodnila, jak dospěla k závěru, že neplacení pojistného v plné výši kontinuálně představovalo takovou míru porušení právních předpisů, že představuje „jinou závažnou překážku" pobytu žalobkyně na území ČR.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalovaná (dále „stěžovatelka") podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnosti rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů či v jiné vadě řízení před soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

[5] Stěžovatelka namítla, že její rozhodnutí je plně přezkoumatelné, je z něj zcela zřejmé, z jakého důvodu byla žádost účastnice řízení zamítnuta. Jak vyplývá z podané žaloby, tyto důvody jsou patrné i žalobkyni, jen s nimi nesouhlasí. K výtkám městského soudu ohledně nedostatečného posouzení všech konkrétních okolností stěžovatelka uvedla, že tyto okolnosti posoudila, přičemž odkázala zejména na stranu 7 svého rozhodnutí, kde odůvodňuje, proč považuje neplacení pojistného za zásadní porušení zákona, které by z hlediska povolení dalšího pobytu žalobkyně nemělo být tolerováno. Zároveň se tam vyjadřuje i k době trvání nezákonného jednání žalobkyně a ke skutečnosti, že nepodnikla žádné kroky k nápravě. V obou správních rozhodnutích je přesně uvedena zjištěná minimální délka neplacení pojistného a výše pojistného, která nebyla placena. Pobytovou historií žalobkyně se podrobně zabývalo prvostupňové rozhodnutí, stěžovatelka se touto otázkou nezabývala, neboť proti pobytové historii nesměřovala odvolací námitka. Podle stěžovatelky tak městskému soudu nic nebránilo v přezkumu jejího rozhodnutí a mohl se přímo vyjádřit k otázce, zda zjištěný skutkový stav lze podřadit pod „jinou závažnou překážku" pobytu žalobkyně, nebo zda skutečnost, že neodváděla platby z příjmu na pojistné na sociální zabezpečení, představuje pouze nepodstatné porušení zákona, které má Česká republika tolerovat a i nadále udělovat pobytová oprávnění.

[6] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[7] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že odkaz stěžovatelky na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepovažuje za samostatnou kasační námitku. Jde v zásadě o podřazení uplatněné námitky pod nesprávný kasační důvod, kterým však Nejvyšší správní soud není vázán. K důvodům uvedeným pod výše zmíněným ustanovením by nicméně Nejvyšší správní soud musel přihlédnout z moci úřední (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). V tomto ohledu však Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Soud neshledal ani jinou vadu řízení, k níž by musel přihlédnout z moci úřední. Napadený rozsudek obsahuje v dostatečné míře jasné a srozumitelné důvody, na nichž je založen, a Nejvyššímu správnímu soudu nic nebrání v jeho kasačním přezkumu. Prostý nesouhlas s názory městského soudu či jiný pohled na věc nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (rozsudek NSS ze 7. 5. 2019, čj. 7 As 382/2018-21, bod 11 a tam uvedené další rozsudky NSS).

[10] Podstatou kasační stížnosti je tak namítaná nezákonnost rozsudku městského soudu. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že je její rozhodnutí nepřezkoumatelné, v čemž spatřuje nesprávné posouzení právní otázky. Nesporuje výklad městského soudu, že porušení předpisů o pojistném na sociální zabezpečení nelze bez dalšího podřadit pod neurčitý právní pojem „jiné závažné překážky“ bránící prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Ani nenamítá nesprávnost podmínek, jež městský soud vymezil pro to, aby bylo možné porušení povinnosti při odvodech pojistného pod uvedený pojem podřadit. Nesouhlasí však s tím, že by její rozhodnutí, v kombinaci s prvostupňovým rozhodnutím, takové posouzení všech konkrétních okolností neobsahovalo.

[11] Nejvyšší správní soud se proto zabýval výhradně tím, zda rozhodnutí stěžovatelky je, či není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, tedy zda ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím, s nímž tvoří jeden celek (viz rozsudek NSS z 20. 5. 2020, čj. 5 As 319/2019-36, bod 25 a tam uvedené další rozsudky NSS, a bod 30), obsahuje městským soudem vyžadované úvahy a posouzení (viz bod [3] výše), či nikoli.

[12] Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo* ***nedostatku důvodů rozhodnutí*** (zvýraznění NSS).

[13] Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž správní orgán opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (rozsudek NSS ze 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS)

nebo pokud je zcela opomenuta některá z námitek účastníka řízení, zpravidla žadatele, resp. odvolatele (např. rozsudek NSS z 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či z 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74). Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou tedy zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek z 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52).

[14] Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem. Jedná se totiž o jednu z nejzávažnějších vad rozhodnutí, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval námitky žadatele či odvolatele za nedůvodné (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, či rozsudek NSS z 12. 4. 2021, čj. 5 As 116/2020-22, bod 11).

[15] V rámci nezbytného posouzení všech konkrétních okolností, za kterých došlo k porušení povinnosti při odvodech pojistného na sociální zabezpečení, městský soud v rozhodnutí stěžovatelky postrádá mj. úvahy stran toho, čím bylo porušení zapříčiněno. Dle Nejvyššího správního soudu však rozhodnutí stěžovatelky takové úvahy obsahuje. Objektivní příčiny, tj. v čem spočívalo porušení povinnosti, stěžovatelka rozebírá na str. 6 svého rozhodnutí, kde popisuje, že žalobkyně jako jediná jednatelka společnosti SV.ART. s.r.o. po dobu sedmi měsíců v období od ledna 2015 do srpna 2015 nezajistila správnou výši odvodů na sociální zabezpečení, neboť odváděla platby z nižších vyměřovacích základů (v lednu až červenu 9 200 Kč měsíčně, v srpnu 12 833 Kč), jež neodpovídaly vyměřovacímu základu dle smlouvy o výkonu funkce jednatele z 30. 9. 2014 (13 467 Kč měsíčně). Důsledkem takto sníženého vyměřovacího základu bylo dle stěžovatelky odvedení nižšího pojistného. Shodné posouzení obsahuje i prvostupňové rozhodnutí na str. 4. K subjektivním příčinám pak na str. 7 (v reakci na odvolací námitku) stěžovatelka uvedla, že pro závěr o porušení povinnosti není forma zavinění relevantní, neboť zásadní je, že k porušení došlo.

[16] Z rozhodnutí stěžovatelky tedy plyne i to, že porušení povinnosti spočívalo „pouze“ v neodvedení pojistného ve správné výši, nikoli v jeho neodvedení vůbec. Co se týče městským soudem vyžadované úvahy o tom, jak byla tato neodpovídající výše v době trvání porušení povinnosti závažná, není dle Nejvyššího správního soudu podstatné, že se stěžovatelka ani prvostupňový orgán explicitně nezabývaly konkrétní výší neodvedeného pojistného, neboť ji lze odvodit z uvedeného rozdílu mezi vyměřovacími základy. Především však konkrétně vymezené jednání žalobkyně, tedy minimálně implicitně včetně zohlednění výše neodvedeného pojistného, stěžovatelka vyhodnotila jako natolik závažné nezákonné jednání, že naplňuje neurčitý právní pojem „jiná závažná překážka“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (str. 7 rozhodnutí). Poukázala při tom nejen na základní veřejný zájem na dodržování právních předpisů, ale i významnou funkci pojistného na sociální zabezpečení pro státní rozpočet. Nevypočítání konkrétní výše by tak dle Nejvyššího správního soudu mohlo představovat maximálně dílčí nedostatek odůvodnění, jež však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (viz bod [13] výše).

[17] Rovněž délkou porušování povinnosti se stěžovatelka zabývala, neboť vzala v úvahu konkrétní období, po něž k nesprávným sníženým odvodům docházelo, což na str. 7 v rámci posouzení závažnosti takového jednání výslovně vyhodnotila jako nezákonné jednání dlouhodobého rázu. Totožné úvahy, byť stručněji vyjádřené, obsahuje opět na str. 4 i prvostupňové rozhodnutí. Stěžovatelka neopomněla přihlédnout ani k tomu, zda bylo porušení následně napraveno. Na str. 7 a 8 svého rozhodnutí opakovaně uvedla, že žalobkyně v průběhu správního řízení nedoložila žádné doklady, z nichž by vyplývalo, že se své pochybení snažila napravit, např. oznámením chyby příslušné správě sociálního zabezpečení a doplacením neodvedené části pojistného.

[18] Stejně jako prvostupňový orgán i stěžovatelka stručně shrnula pobytovou historii žalobkyně (str. 2 a 5). Na tomto podkladě pak vedly své další úvahy o porušení povinnosti při odvodech pojistného na sociální zabezpečení ze strany žalobkyně, jakož i intenzitě takového porušení z hlediska naplnění pojmu „jiná závažná překážka“. Dle Nejvyššího správního soudu tak z celkového vyznění odůvodnění obou správních rozhodnutí plyne, že stěžovatelka i prvostupňový orgán v rámci svých úvah, minimálně implicitně (např. rozsudek NSS z 27. 5. 2015, čj. 6 As 152/2014-78, bod 23), pobytovou historii žalobkyně zohlednily, jak požadoval městský soud.

[19] Městský soud stěžovatelce dále vytkl, že nepřihlížela k následnému skutkovému stavu, k tomu, jak žalobkyně následně dokládala vyměřovací základ mzdovými listy a uváděla nové skutečnosti. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka na str. 7 rozhodnutí uvedla, že nové skutečnosti prokazující pozdější změnu okolností, jež se týkají pracovněprávního vztahu, jakož i doložené mzdové listy z let 2016, 2017 a 2018, se vztahují až k pozdějšímu období, a proto nemají vliv na závěr o dřívějším porušování povinnosti při odvodech pojistného na sociální zabezpečení. Shodně, byť stručněji, se vyjádřil i prvostupňový orgán na str. 5 svého rozhodnutí. Jinými slovy, správní orgány se neopomněly vyjádřit k novým skutečnostem, neboť se s nimi výslovně vypořádaly tak, že je pro své závěry označily za irelevantní. Ze správních rozhodnutí je tedy zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgány vyšly, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudily. Takový postup nezakládá nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů (obdobně rozsudek NSS z 26. 7. 2018, čj. 8 As 203/2016-45, bod 17).

[20] Dále městský soud uvedl, že při úvaze o „jiné závažné překážce“ pobytu cizince na území, je třeba zohlednit i skutkový a právní stav v době rozhodování správních orgánů obou stupňů. Ani v tomto ohledu nelze považovat správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná, neboť především stěžovatelka na str. 7 a 8 rozhodnutí uvedla, že žalobkyně svá tvrzení buď nedoložila, případně jí doložené doklady k jejímu pracovněprávnímu vztahu nevyvrací skutečnost o dřívějším porušování povinnosti, či že se nesnažila své pochybení nijak napravit. Ve stručnější podobě se na str. 5 vyjádřil rovněž prvostupňový orgán.

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městskému soudu nic nebránilo v přezkumu rozhodnutí stěžovatelky, neboť ta se všemi městským soudem akcentovanými otázkami zabývala a přezkoumatelným způsobem zdůvodnila, jak dospěla k závěru, že neplacení pojistného v plné výši po uvedenou dobu dosáhlo takové míry (intenzity) porušení právních předpisů, jež představovalo „jinou závažnou překážku“ pobytu

žalobkyně na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Zda tento závěr obstojí i věcně, je samozřejmě již otázkou jinou, kterou se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť se jí z důvodu vadného závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nezabýval ani městský soud (srov. rozsudek NSS ze 7. 12. 2021, čj. 8 As 105/2020-59, bod 21).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je městský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), bude se tedy věcně zabývat otázkou, zda zjištěný skutkový stav lze podřadit pod pojem „jiná závažná překážka“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a vysloví v tomto směru konkrétní závazný právní názor.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 21. března 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu