



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **O. D.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 12. 2011, čj. MV-9433-6/SO-2011, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2016, čj. 10 A 5/2012-47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 8. 2010, čj. CPPH-046462/CI-2010-60, byla zamítnuta žalobcova žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (dále také jen „žádost“) podle § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a povolení nebylo prodlouženo. Odvolání žalobce žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, kterou Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou.

[3] Nepřisvědčil námitce, v níž žalobce zpochybnil zákonnost rozhodnutí žalované z důvodu nesprávné aplikace § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu

cizinců. Městský soud použití uvedených zákonných ustanovení v projednávané věci shledal správným a odkázal v tomto směru především na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011-69, z nějž citoval.

[4] Dále městský soud dovodil, že žalobce v době povoleného pobytu celkem 9 měsíců [od srpna do prosince roku 2008 a od července do října roku 2010 (správně 2009 – poznámka Nejvyššího správního soudu)] neplnil účel pobytu tím, že nepodnikal, neboť nebyl přihlášen v evidenci osob samostatně výdělečně činných u Pražské správy sociálního zabezpečení a „*účelově se přiblašoval a odblašoval k platbám pojistného na sociální zabezpečení*“. V žalobcově případě tedy existovala „*jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců a byly proto splněny podmínky pro zamítnutí jeho žádosti.

[5] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku týkající se výkladu pojmu „podnikání“ ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, jak jej v žalobě předestřel žalobce. Městský soud měl za to, že účel, pro který bylo povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky uděleno, musí trvat po celou dobu pobytu cizince na tomto území. Je-li účelem pobytu podnikatelská činnost, musí být po dobu tohoto pobytu nepřetržitá. Městský soud nakonec nepřivědčil ani námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu ze strany žalované.

III.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy namítal nesprávné posouzení právní otázky městským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v jeho vnitřní rozpornosti. Za nezákonná a nepřezkoumatelná stěžovatel považoval i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované. Přezkoumal-li taková správní rozhodnutí městský soud věcně, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i svůj rozsudek. Navrhoval jej proto zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel namítal, že se městský soud řídil nesprávnou a nepřiléhavou judikaturou, konkrétně rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011-69, pocházejícím až z doby po vydání napadeného rozhodnutí a po podání žaloby. Vyšel-li městský soud při věcném posouzení z právních závěrů formulovaných v citovaném rozsudku, měl judikatorní závěry z něj plynoucí použít v celé jejich šíři. To neučinil, nýbrž použil jen části týkající se aplikace relevantní právní úpravy, nikoliv již ty, řešící otázku doby, po kterou je třeba plnit účel povoleného pobytu (zda nepřetržitě po celou dobu pobytu, nebo postačuje plnit účel pobytu alespoň převážně).

[8] Přes uvedenou výtku však stěžovatel v kasační stížnosti přivědčil městskému soudu, že současná judikatura Nejvyššího správního soudu již nepochybně dovodila, že neplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců [v nynější věci se jednalo o § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců – poznámka Nejvyššího správního soudu] a tudíž je důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Stěžovatel výslovně uvedl, že s těmito závěry nadále nepolemizuje a uvedená argumentace proto v kasační stížnosti nenašla procesní vyústění.

[9] Přesto měl stěžovatel za to, že městský soud měl při posuzování neplnění účelu předchozího pobytu stěžovatelem zohlednit, že po převážnou dobu podnikatelskou činnost vykonával a pouze 9 měsíců z celkové doby 24 měsíců povoleného pobytu nebyl veden v evidenci Pražské správy sociálního zabezpečení. Splnil tedy požadavek vyplývající z citované judikatury, že v době platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (od 1. 6. 2008 do 31. 5. 2010) „alespoň převážně“ podnikal, tedy účel pobytu plnil a jeho žádosti měly správní orgány vyhovět.

[10] Stěžovatel dále namítal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro svoji vnitřní rozpornost. Městský soud na straně jedné odkázal na rozsudek čj. 9 As 80/2011-69, podle nějž podnikatelská činnost, je-li účelem dlouhodobého pobytu, má být vykonávána „alespoň převážně“, na straně druhé však sám uzavřel, že účel pobytu musí trvat a být plněn „nepřetržitě“ po celou dobu pobytu cizince na území.

[11] Za nepřezkoumatelný označil stěžovatel i závěr městského soudu o tom, že „bylo prokázáno, že se žalobce účelově přiblašoval a odblašoval k platbám pojistného na sociální zabezpečení“. Z napadeného rozsudku podle stěžovatele nevyplývá, na základě jakých podkladů soud citované skutečnosti dovodil, ani to, jak tyto souvisí s jeho dalšími právními závěry obsaženými v napadeném rozsudku. Stěžovatel měl za to, že se městský soud omezil pouze na citaci aplikovaných zákonných ustanovení a rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 80/2011-69, aniž by blíže vyložil, jak tyto judikatorní závěry použil v právě projednávané věci.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

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

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] V posuzované věci bylo předmětem správního řízení prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Ze správního spisu se podává, že žalobci byl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, který mu byl prodlužován, naposledy na dobu od 1. 6. 2008 do 31. 5. 2010. Žalobce v průběhu správního řízení doložil, že nebyl v období měsíců srpna až prosince 2008 a měsíců července až října 2009 veden v evidenci osob samostatně výdělečně činných u Pražské správy sociálního zabezpečení a že měl nedoplatek na splatných závazcích na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku nezaměstnanosti ve výši 26 688 Kč. Na základě uvedeného dospěly správní orgány k závěru, že dobu pobytu žalobce nelze prodloužit, jelikož tyto skutečnosti představují jinou závažnou překážku pobytu cizince na území [§ 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců], pro niž stěžovatel přestal splňovat některou z podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu [§ 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců].

[16] Stěžovatel považoval rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpornost jeho odůvodnění týkající se posouzení, zda podnikání, je-li účelem pobytu, musí být vykonáváno nepřetržitě či postačuje v průběhu doby povoleného pobytu podnikat „alespoň převážně“.

[17] Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že správní orgán I. stupně své rozhodnutí nezaložil na posouzení, zda stěžovatel plnil účel pobytu (podnikání) a popřípadě po jakou dobu, ale na zjištění, že stěžovatel „nedoložil požadované náležitosti, v čemž správní orgán spatřuje závažnou překážku pobytu na území České republiky.“ Stěžovatel ve správním řízení tvrdil, že podnikal po celou dobu povoleného pobytu (na rozdíl od případu posuzovaného v rozsudku čj. 9 As 80/2011-69, z nějž v napadeném rozsudku citoval městský soud) a tato skutečnost ve správním řízení nebyla správními orgány zpochybňována, a proto ani zjišťována. Za závažnou překážku bránící prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu správní orgán I. stupně považoval skutečnost, že stěžovatel „v určitých obdobích nebyl plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z čehož vyplývá porušení ust. § 46 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, a obecně závažných pokynů.“

[18] Následně žalovaná, která vyšla ze skutkových zjištění správního orgánu I. stupně, aniž v napadeném rozhodnutí vyslovila, že stěžovatel neplnil účel pobytu tím, že po jistou dobu povoleného pobytu nepodnikal, uzavřela, že „*se ztotožňuje s názorem, že dlouhodobé neplnění účelu pobytu, příp. povinností spojených s podnikáním (hrazení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), představuje závažnou překážku pobytu cizinců na území.*“ Z tohoto rozhodnutí, i vzhledem k rozsahu skutečností zjišťovaných ve správním řízení (v němž otázka faktického podnikání stěžovatele po dobu povoleného pobytu nebyla zkoumána a posuzována), vyplývá, že důvodem pro zamítnutí odvolání byla skutečnost, že stěžovatel neplnil zákonnou povinnost k platbám (záloh) pojistného na sociální zabezpečení, čímž přestal splňovat jednu z podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu [§ 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona]. To považovaly správní orgány za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Ze žádného ze správních rozhodnutí tedy nevyplývá, že důvodem neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo neplnění jeho účelu tím, že stěžovatel nepodnikal, resp. že nepodnikal alespoň po převážnou dobu povoleného pobytu.

[19] Stěžovatelova žalobní argumentace přesto směřovala primárně k nesprávné aplikaci § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců na jeho případ v souvislosti s otázkou plnění účelu pobytu. Měl za to, že správní orgány ze skutečnosti, že se odhlásil z evidence příslušné správy sociálního zabezpečení, usoudily, že nepodnikal a neplnil tím účel pobytu, a z toho dále dovozoval, že zjištěný skutkový stav měly správní orgány podřadit pod § 37 odst. 1 písm. b) téhož zákona. V takovém případě, jelikož v době jejich rozhodování již účel pobytu plnil, měly jeho žádosti vyhovět. Současně tvrdil, že i kdyby bylo možné aplikovat v projednávané věci § 37 odst. 2 písm. b) v souvislosti s § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců, nelze dovodit, že neplnění účelu pobytu (podnikání) zakládá „jinou závažnou překážku“, pro kterou nelze platnost povolení k dlouhodobému pobytu prodloužit.

[20] Městský soud se při posouzení uvedené žalobní námitky opřel o závěry formulované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011-69. Potvrdil správnost aplikace § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců v případě neplnění účelu pobytu ze strany cizince tím, že nepodnikal alespoň po většinu doby. Taková skutečnost představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území České republiky a je důvodem pro neprodloužení pobytu na území (viz strana 3 a 4 napadeného rozsudku).

[21] Nejvyšší správní soud však nepřehlédl, že výše citovaný rozsudek řešil skutkově odlišný případ; v něm cizinec sám prohlásil, že přerušil (ukončil) podnikatelskou činnost a předmětem posouzení byla otázka, zda to, že cizinec fakticky nepodnikal po určitou část doby povoleného pobytu, představuje jinou závažnou překážku jeho pobytu na území podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Existence splatných nedoplatků na pojistném na sociálním zabezpečení nebyla v dané věci vůbec nastolena a řešena, na rozdíl od právě posuzované věci, v níž byla uvedená skutečnost naopak stěžejní.

[22] Jakkoliv tedy obecně závěrům týkajícím se aplikace výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců nelze ničeho vytknout, Nejvyšší správní soud poukazuje na to, co vyslovil výše v odst. [17] a [18]. Zabývat se skutečností, zda stěžovatel plnil účel pobytu, tedy podnikal, a zda tak činil nepřetržitě po celou dobu pobytu či po většinu doby, nebylo v souzené věci na místě. Tato otázka netvořila rozhodovací důvod žádného ze správních rozhodnutí. K aplikaci § 37 odst. 2 písm. b) v souvislosti s § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců správní orgány přistoupily nikoliv proto, že shledaly, že stěžovatel porušil povinnost podnikat alespoň po většinu doby povoleného pobytu, ale proto, že nedoložil splnění všech podmínek nezbytných pro vyhovění jeho žádosti, zejména že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 44a odst. 3 uvedeného zákona).

[23] Stěžovatel se v žalobě nikterak nevymezil vůči otázce, zda podnikal po celou dobu pobytu či alespoň po její převážnou část a jaký vliv měla tato skutečnost na výsledek správního řízení. Bylo tomu tak nepochybně proto, že tato otázka nebyla předmětem rozhodování správních orgánů.

[24] Řízení před krajskými soudy je ale ovládáno zásadou koncentrace řízení, podle níž je soud při přezkoumávání správního rozhodnutí vázán včas uplatněnými žalobními body. Stěžovatel teprve při jednání před městským soudem konaném dne 24. 2. 2016 obecně konstatoval, že současná judikatura nevyžaduje, aby byl účel pobytu (zde podnikání) naplněn po celou dobu, ale pouze po převážnou dobu pobytu cizince na území, čímž se měl žalovaný zabývat. I v případě, že stěžovatel zamýšlel žalobu takto rozšířit o další žalobní námitku, nemohl k ní městský soud přihlídnout, jelikož byla uplatněna až po lhůtě pro podání žaloby. Napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 13. 12. 2011, proto lhůta pro podání žaloby a pro její případné rozšíření o další žalobní body (srov. § 71 odst. 2 s. ř. s.) uplynula dne 13. 2. 2012. Městský soud nepochybil, jestliže se nezabýval rozsahem doby, po kterou stěžovatel nevykonával podnikatelskou činnost a vlivem této skutečnosti na posouzení stěžovatelovy žádosti.

[25] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou v řízení o kasační stížnosti nepřijatelné takové námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před správním soudem, ač tak učinit mohl. To platí i pro právě uvedenou námitku vztahující se k rozsahu doby, po niž má být plněn účel pobytu v průběhu doby povoleného pobytu. Byla-li stěžovatelem uplatněna po uplynutí lhůty pro podání žaloby, nemohl se délkou doby, po niž stěžovatel neprovozoval podnikatelskou činnost ani tím, zda výkon podnikatelské činnosti realizoval po převážnou dobu, po kterou byl pobyt povolen, zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[26] Nejvyšší správní soud nad rámec nezbytného odůvodnění doplňuje, že posun v právní argumentaci (o neplnění účelu pobytu v důsledku nevykonávání podnikatelské činnosti) oproti právní otázce, již řešily ve správním řízení správní orgány [že stěžovatel přestal splňovat některou z podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu], do řízení vnesl stěžovatel. Městský soud v reakci na ni učinil některé dílčí závěry, které mohly *prima facie* navozovat dojem vnitřní rozpornosti (závěr o nezbytnosti plnit účel pobytu alespoň po převážnou dobu se jevil být v rozporu se závěrem, že podnikání, které je účelem pobytu, musí být nepřetržité). Nutno však zdůraznit, že smyslem správního soudnictví je přezkum správních rozhodnutí jako individuálních správních aktů týkajících se konkrétního adresáta a konkrétních skutkových okolností případu a aplikace příslušných právních norem na takto individualizovanou věc, nikoliv obecná polemika s právně významnými, avšak mimo rámec konkrétního řízení jdoucími argumenty účastníků řízení, jak tomu bylo v posuzované věci právě ohledně doby plnění účelu pobytu (nepřetržitě, po převážnou dobu apod.). I proto nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit kasační námitce o vnitřní rozpornosti závěrů obsažených v napadeném rozsudku, z níž stěžovatel dovozoval jeho nepřezkoumatelnost.

[27] Stěžovatel dále namítal, že napadený rozsudek obsahuje nepřezkoumatelné tvrzení, že „bylo prokázáno, že se žalobce účelově přihlašoval i odhlašoval k platbám pojistného na sociální zabezpečení.“

[28] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že z napadeného rozsudku není zjevné, na základě čeho vzal skutečnost o účelovém odhlašování a přihlašování k platbám pojistného na sociální zabezpečení městský soud za prokázanou. Sám v tomto směru žádné dokazování neprovedl a uvedenou skutečnost nezjistovaly ani správní orgány, jelikož na ní nebyl založen jejich závěr o zamítnutí stěžovatelovy žádosti. Městský soud tak výše uvedené úvahy do řízení vnesl nad rámec nutného. Lze uzavřít, že ač se jeho závěry opírají o skutečnosti ve správním řízení nezjišťované, s ohledem na jejich mimoběžnost ke sporným otázkám nastoleným v projednávané věci nemohly založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek

důvodů. Obdobně platí i ohledně námitky nepřezkoumatelnosti obou správních rozhodnutí, jíž se stěžovatel v kasační stížnosti také dovolával.

[29] Stěžovatel dále vytýkal, že městský soud nesprávně uvážil o tom, zda podnikatelskou činnost po dobu povoleného pobytu „alespoň převážně“ vykonával, tedy plnil účel pobytu (v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 80/2011-69).

[30] Nejvyšší správní soud však nemohl této argumentaci přisvědčit. Kasační námitky mohly účinně směřovat jen proti posouzení těch právních otázek, jež tvořily rozhodovací důvody (*ratio decidendi*). Otázka délky doby výkonu podnikatelské činnosti v průběhu povoleného pobytu takovým rozhodovacím důvodem nebyla. Jelikož soudní řízení správní není pokračováním správního řízení, ani městský soud nebyl oprávněn či dokonce povinen doplňovat rozhodovací důvody v napadeném rozsudku o důvody další, ve správních rozhodnutích neuváděné. Nemohl se proto dopustit ani nesprávného právního posouzení takových „sporných“ právních otázek.

[31] Stěžovatel přehlédl, že důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a zamítnutí jeho žádosti byla skutečnost, že v době rozhodování správních orgánů měl splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení, které podle rozhodnutí Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 13. 5. 2010 hradil ve splátkách. Jejich existence sama o sobě představovala jinou závažnou překážku pobytu stěžovatele na území, jelikož přestal splňovat jednu z podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. I kdyby tedy veškerá ostatní stěžovatelova argumentace byla důvodná (ač tomu tak z výše uvedených důvodů není), prostá skutečnost, že měl splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení, za něž se podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců považuje i povolení splacení nedoplatku ve splátkách, nemohl být se svou žádostí úspěšný.

V.

[32] Přestože Nejvyšší správní soud korigoval závěry městského soudu k některým dílčím otázkám, jež byly předmětem jeho posouzení, jako celek rozsudek městského soudu obstál. Kasační soud proto nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení, neboť výsledkem takového postupu by bylo věcně stejné rozhodnutí, v němž by došlo pouze k dílčím změnám odůvodnění. Pro stěžovatele by to však neznamenal jiný, příznivější rozhodnutí. Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud jejich náhradu nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 21. února 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu