



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Josefa Straky v právní věci

žalobce: **V. Q. T.**, narozen dne x
státní příslušnost x
bytem x

zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Čížinským
sídlem Ječná 548/7, 120 00 Praha 2

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 24. 1. 2020, č. j. MV-177435-4/SO-2019,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2020, č. j. MV-177435-4/SO-2019, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- I. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku částku ve výši 16 050 Kč, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Čížinského, advokáta.**

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 19. 2. 2020, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

zamítla žalobcovu odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 30. 9. 2019, č. j. MV-80131-8/OAM-2019 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Ministerstvo uvedeným rozhodnutím podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 23. 6. 2014 (viz čl. II bod 1 zákona č. 101/2014 Sb., dále jen „zákon o pobytu cizinců“) žalobcovu žádost a neprodloužilo platnost povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu existence závažné překážky pobytu cizince na území.

2. Žalobce namítá, že žalovaná i ministerstvo chybně ztotožnily částky úhrad pojistného na sociální zabezpečení s nedoplatky na zálohách pojistného a bez bližší důkazní opory dospěly k závěru, že žalobce neplatil (vůbec žádné nebo jen některé) zálohy, čímž nedostatečně zjistily skutkový stav. Ministerstvo opomíjí zásadní fakt, že samotné doplacení pojistného nepředstavuje protiprávní jednání. Může k němu dojít zcela jednoduše a v souladu se zákonem: Typicky v důsledku vzniku vyššího zisku, kvůli kterému se uhrazené zálohy stanou nedostatečnými. Žalobce nepopírá, že některé platby byly provedeny opožděně. Pokud ale správní orgán tvrdí závažné porušení zákona, musí jej blíže specifikovat a doložit nejen údaj o doplacených částkách, ale zejména o částkách chybějících. Z rozhodnutí ani ze správního spisu není patrné, které konkrétní jednání je žalobci vytýkáno. S touto námitkou se žalovaná vůbec nevypořádala.
3. Dle žalobce z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaná nerozlišuje volnost danou správnímu orgánu skrze neurčité právní pojmy oproti volnosti založené správním uvážením. Ministerstvo v rozhodnutí poukazuje na nepřipadnou judikaturu týkající se plnění účelu pobytu. Z dosud jediného relevantního rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 30. 5. 2016, č. j. 3 Azs 277/2015-29, plyne, že neplnění povinností spojených s podnikáním *může představovat*, nikoli představuje závažnou překážku. Z citovaného rozsudku nadto vyplývá, že domněnky správních orgánů nejsou dostatečným podkladem pro konstatování existence závažné překážky. Domněnka, že k uhrazení plateb došlo v souvislosti s podáním žádosti o dlouhodobý pobyt, nemá oporu ve správním spisu. Řízení o prodloužení pobytu trvá již od roku 2012. Tvrzení, že platby byly provedeny v souvislosti s tímto řízením, je zcela bezobsažné. Všechny platby v posledních sedmi letech proběhly v době vedení řízení, neboť to trvá již od roku 2012.
4. Správní orgány podle žalobce nesprávně aplikovaly neurčitý právní pojem „jiná závažná překážka pobytu na území“ obsažený v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a také § 46 odst. 7 písm. d) téhož zákona. Žalobce se neztotožňuje se závěrem správních orgánů, že neplacení pojistného v minulosti může představovat jinou závažnou překážku. Ustanovení § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců jako důvod pro neprodloužení pobytu stanoví pouze aktuálně splatné nedoplatky. Doplatek, který je v době vydání rozhodnutí ministerstva uhrazený, nepředstavuje automaticky překážku pro prodloužení pobytu.
5. Žalobce má dále za to, že žalovaná dezinterpretovala odvolací námitku, podle které ministerstvo překročilo svou pravomoc, jestliže se rozhodlo „*doblédnout na plnění povinností cizinců vůči PSSZ*“. Ministerstvo nehodnotilo, zda cizinci plní své povinnosti, ale dle svých slov výslovně dohlédlo na to, aby k plnění povinností docházelo. Správní orgány z neprodloužení pobytu učinily bez zákonného základu donucovací nástroj pro plnění povinností vůči orgánům sociálního zabezpečení.
6. Dle žalobce žalovaná rovněž nevypořádala jeho odvolací námitku, že ministerstvo postupovalo v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Je zřejmé, že ministerstvo se o detailní průběh hrazení pojistného začalo zabývat až poté, co bylo jeho první rozhodnutí ve věci zrušeno. Žalovaná se k této námitce nevyjádřila ani srovnáním obdobné úpravy v kontextu získávání trvalého pobytu a občanství, která existenci nedoplateků v minulosti nepovažuje za překážku.
7. Závěrem žalobce namítá nedostatečné posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů se omezila na konstatování, že žalobce v České republice (dále jen „ČR“) nemá rodinu (což je chybné, neboť zde žije žalobcův dospělý syn) a že v ČR žije od roku

2008 (což je nepřesné, neboť zde žije od roku 2007, nicméně dvanáctiletý pobyt by měl naopak být důvodem pro prodloužení povolení). Toto schematické zhodnocení přiměřenosti neobsahuje žádnou přezkoumatelnou úvahu poměřující důvody pro zamítnutí na straně jedné a dopady do žalobcova života na straně druhé.

8. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zjištěný stav věci odpovídá důvodům zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu pro existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce na území. Žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby.
9. V doplnění žaloby ze dne 27. 2. 2020 žalobce poukazuje na judikaturu odmítající extenzivní výklad institutu jiné závažné překážky pobytu obsaženého v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2018, č. j. 5 Azs 82/2016 – 29).

Podstatný obsah správního spisu

10. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobce na území ČR pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ od 10. 10. 2008 do 9. 10. 2010, dále od 10. 10. 2010 do 9. 10. 2012. Dne 13. 9. 2012 podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ podle § 44a zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 12. 3. 2015, č. j. OAM-57730-29/DP-2012, žalobcovu žádost zamítlo, a to z důvodu neplnění účelu povoleného pobytu, neboť mělo za to, že žalobce ve skutečnosti vykonává závislou práci. Toto rozhodnutí však k odvolání žalobce žalovaná rozhodnutím ze dne 30. 4. 2019 (sic!) zrušila a věc vrátila ministerstvu k novému projednání. Podle žalované nebylo dostatečně prokázáno, že žalobce vykonává závislou práci namísto podnikatelské činnosti.
11. Ministerstvo v dalším řízení požádalo dne 6. 6. 2019 Pražskou správu sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“) o zaslání přehledu plateb pojistného, včetně dat provedení jednotlivých plateb za období od zahájení podnikatelské činnosti dosud. Ze sdělení PSSZ ze dne 10. 6. 2019 vyplynulo, že u žalobce není evidován žádný nedoplatek na pojistném a že na pojistném doplatil mimo jiné dne 30. 7. 2009 částku 22 669 Kč, dne 7. 7. 2010 částku 17 000 Kč, dne 17. 8. 2012 částku 15 500 Kč, dne 11. 4. 2012 částku 4 964 Kč, dne 26. 3. 2012 částku 24 000 Kč, dne 10. 2. 2011 částku 10 000 Kč, dne 31. 12. 2012 částku 11 000 Kč, dne 15. 5. 2013 částku 8 512 Kč, dne 7. 2. 2014 částku 26 805 Kč, dne 19. 5. 2014 částku 10 000 Kč, dne 15. 10. 2014 částku 8 862 Kč, dne 21. 5. 2015 částku 10 200 Kč, dne 23. 3. 2016 částku 19 000 Kč, dne 16. 5. 2016 částku 11 300 Kč, dne 24. 11. 2016 částku 13 951 Kč, dne 7. 4. 2017 částku 8 334 Kč, dne 12. 6. 2017 částku 4 840 Kč a dne 3. 10. 2017 částku 21 306 Kč. Dne 9. 7. 2019 ministerstvo obdrželo žalobcův platební výměr na daň z příjmů za rok 2018, potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků, potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení Praha – západ o neexistenci nedoplatků na pojistném a penále (včetně záloh) na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2018. Dne 19. 7. 2019 ministerstvo žalobce vyrozumělo o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
12. Ministerstvo následně rozhodnutím ze dne 30. 9. 2019 žalobcovu žádost zamítlo. Dovodilo, že žalobce po většinu doby svého pobytu neplnil a neplní své povinnosti vůči PSSZ a vyměřené pojistné doplatil až v souvislosti s podáním žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu. Z uvedeného je podle ministerstva zřejmé, že žalobce opakovaně a dlouhodobě neplní své zákonné povinnosti, čímž také neplní své povinnosti spjaté s účelem pobytu. K přiměřenosti rozhodnutí uvedl, že na území kromě žalobcovy švagrové nepobývá žádný jeho rodinný příslušník. Neprodloužení povolení tak nebude znamenat zásah do rodinného života, který žalobce realizuje ve Vietnamu. K zásahu do soukromého života ministerstvo uvedlo, že žalobce na území pobývá teprve od roku 2008, ke zpřetrhání vazeb k zemi původu za takovou dobu nemohlo dojít.

13. Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva odvolání. V něm namítl, že ministerstvem užitá judikatura se týká plnění účelu pobytu, pro jeho věc je tak bez relevance, případně je citována selektivně. Ministerstvo podle žalobce interpretuje § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců extenzivně a svou pravomoc používá k zákonem nepředpokládanému účelu (dohlžení na plnění povinností vůči PSSZ). Rozhodnutí ministerstva vybočuje z ustálené správní praxe. Žalobce namítl též nedostatečné posouzení přiměřenosti rozhodnutí, nedostatečné zjištění skutkového stavu věci (samotné doplacení pojistného nepředstavuje protiprávní jednání), zmatečnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí.
14. Žalovaná napadeným rozhodnutím žalobcovo odvolání zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Uvedla, že pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území je neurčitým právním pojmem, který za účelem správné aplikace předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení. Správní orgány nejsou povinny neurčitý pojem obecně definovat, ale pouze zhodnotit, zdali konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu lze pod tento pojem subsumovat. Žalovaná konstatovala, že neplnění povinností spojených s účelem pobytu, a to neplacení pojistného na sociální zabezpečení, může představovat jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná poukázala na rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2016, č. j. 3 Azs 277/2015-29, podle kterého jí nic nebrání hodnotit dodržení registrační povinnosti žalobce, respektive placení pojistného na sociálním zabezpečení, ve vztahu k pojmu jiné závažné překážky. S faktickým plněním účelu pobytu souvisí i plnění povinností spojených s účelem pobytu. Žalobce neplacením záloh na pojistné na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti porušoval povinnosti spojené s účelem svého pobytu. Neplacení záloh měla žalovaná za prokázané, ostatně ani žalobce je nezpochybňoval. Žalovaná přihlédla k tomu, že zálohy nebyly placeny pravidelně a nejednalo se o ojedinělé pochybení. K námitce překročení pravomoci žalovaná uvedla, že s ohledem na citovanou judikaturu lze neplnění povinností spojených s účelem pobytu hodnotit jako jinou závažnou překážku pobytu. Správní orgány nadto nijak nehodnotily, zda došlo ke spáchání deliktu a kdo je za něj odpovědný, ani žalobci neuložily žádnou sankci.
15. K otázce přiměřenosti rozhodnutí žalovaná uvedla, že ministerstvo se vypořádalo se všemi skutečnostmi, které v řízení vyšly najevo. Žalovaná konstatovala, že rozhodnutí může mít dopad do žalobcova soukromého a rodinného života, není však nepřiměřené. Závažná překážka pobytu na území vznikla přímým žalobcovým jednáním, resp. nekonáním, sám se tedy připravil o možnost dalšího pobytu na území.

Posouzení žaloby soudem

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobce doručeno dne 28. 1. 2020), osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
17. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.
18. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).
19. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.
20. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců 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.

21. Podle § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání předložit potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále. Není-li cizinec daňovým subjektem nebo plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, předloží doklad vydaný finančním úřadem nebo okresní správou sociálního zabezpečení potvrzující tuto skutečnost.
22. Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Pouze přezkoumatelné rozhodnutí je totiž způsobilé věcného přezkumu. Judikatura dovodila, že jedním z důvodů, pro který může být rozhodnutí o odvolání považováno za nepřezkoumatelné, je situace, kdy se odvolací orgán nezabýval všemi odvolacími námitkami, tedy že nevyčerpal celý rozsah odvolání (srov. např. rozsudky ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).
23. Soud z napadeného rozhodnutí zjistil, že se žalovaná zcela opomněla vyjádřit hned k několika odvolacím námitkám. Jde o námitku vybočení z ustálené správní praxe a námitku nutnosti zohlednit kontext dalších právních předpisů (týkajících se udělování trvalého pobytu, resp. státního občanství). Žalovaná se dále nijak nevyjádřila k námitce, podle které bylo nutno při posouzení věci zohlednit výši uloženého (a uhrazeného) penále z doplateků pojistného a poměřit ji s dopadem, jaký bude mít pro žalobce ztráta pobytového oprávnění. Žalovaná nevypořádala ani zásadní námitku (z hlediska posouzení jednání žalobce jako jiné závažné překážky pobytu na území), podle které ministerstvo opomnělo zásadní fakt, že samotné doplacení pojistného nepředstavuje protiprávní jednání, neboť k němu může dojít z důvodu vyššího zisku podnikatele, kvůli kterému se stanou uhrazené zálohy nedostatečnými. Podle žalobce bylo povinností žalované porušení právní povinnosti blíže specifikovat a doložit nejen údaj o doplacených částkách, ale zejména o částkách chybějících. Povšechné tvrzení žalované, že je „*zcela evidentní, co správní orgán I. stupně vedlo k vydání napadeného rozhodnutí*“ podle soudu za přezkoumatelné vypořádání této odvolací námitky považovat nelze. Žalovaná nezohlednila ani námitku, podle které ministerstvo žalobci vytýká jednání, kterým odstraňoval protiprávní stav – tedy doplacení pojistného, a nijak se nevyjadřuje k protiprávnímu opomenutí, tedy neuhrazení pojistného v konkrétní době.
24. Tyto námitky byly uplatněny též jako žalobní. Jejich nevypořádání v odvolacím řízení tak soudu znemožňuje řádný přezkum napadeného rozhodnutí v rozsahu těchto žalobních námitek. Není přitom úlohou soudu suplovat roli správního orgánu a činit jako první skutkové a právní závěry stran otázek, které měly být vyřešeny ve správním řízení.
25. Již z výše uvedeného důvodu nemůže napadené rozhodnutí obstát, neboť je stíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
26. Důvodná je i námitka nedostatečného zjištění skutkového stavu [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].
27. Soud přisvědčuje žalobci, že žalovaná 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. Tvrzení žalované, že pojem jiná závažná překážka na území za účelem své správné aplikace předpokládá správní uvážení, je nesprávné. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je tzv. vázanou právní normou – v případě, kdy dojde k naplnění neurčitého právního pojmu (tj. existuje zde závažná překážka pobytu), zákon poskytuje jediné možné právní řešení, tedy nedává správnímu orgánu jinou možnost, než pobyt neudělit (neprodloužit). Právní řád obsahuje i právní normy, které v sobě kombinují neurčité právní pojmy a správní uvážení (správní orgán má při vlastním rozhodování na výběr). To však není nyní posuzovaný případ

- (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019 - 27).
28. Judikatura dává správním orgánům jasný návod, jak postupovat při výkladu pojmu jiná závažná překážka obsaženého v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V rozsudcích ze dne 1. 8. 2003, č. j. 1 As 10/2003-53, či ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, NSS uvedl, že se jedná o neurčitý pojem, který jsou správní orgány povinny vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání cizince odůvodnit. Výkladem uvedeného pojmu se NSS zabýval i v rozsudku ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019-27, podle kterého pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území představuje neurčitý právní pojem, jehož obsah a rozsah nelze obecně zcela přesně definovat. Při jeho aplikaci jsou správní orgány povinny patřičně odůvodnit, v jakém jednání žadatele o povolení k dlouhodobému pobytu tuto překážku spatřují. NSS přitom opakovaně uvádí, že při aplikaci neurčitých právních pojmů dává zákonodárce správnímu orgánu prostor ke zhodnocení, zda je možné konkrétní případ pod daný pojem podřadit či nikoliv.
29. Nejprve je tedy nezbytné vymezit rozsah pojmu jiná závažná překážka pobytu cizince na území, tj. vymezit, jaký význam tento pojem skutečně má. Následně je správní orgán povinen vyhodnotit, zda lze skutkové okolnosti projednávané věci zařadit do rámce vytvořeného jeho rozsahem, tj. jaké skutečnosti konkrétního případu lze pod daný pojem podřadit (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69).
30. V nyní posuzované věci ministerstvo uzavřelo, že závažnou překážkou pobytu cizince na území je jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení a které zákon o pobytu cizinců neuvádí jako zvláštní důvod pro zamítnutí žádosti o bytové oprávnění, nicméně s ohledem na zásadu obsaženou v § 2 odst. 4 správního řádu je nutno jej vnímat jako důvod, pro který by neměl být žadateli umožněn další pobyt na území (srov. str. 6 rozhodnutí ministerstva). Žalovaná v napadeném rozhodnutí toto vymezení zpřesnila tak, že závažnou překážku pobytu může představovat „neplnění povinností spojených s účelem pobytu, a to konkrétně neplacení pojistného na sociální zabezpečení“ (srov. str. 3 napadeného rozhodnutí).
31. Takovému vymezení provedenému správními orgány podle soudu nelze nic vytknout a je ostatně souladné i s judikaturou, na níž správní orgány poukázaly ve svých rozhodnutích. Ze závěrů vyjádřených např. v rozsudcích NSS ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 As 114/2013-35, ze dne 30. 5. 2016, č. j. 3 Azs 277/2015-29, či ze dne 4. 1. 2018, č. j. 7 Azs 346/2017-29, skutečně vyplývá, že neplnění povinností spojených s podnikáním obecně může představovat *závažnou překážku pobytu* cizince na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V tomto ohledu je tedy žalobní námitka nemožnosti aplikace této judikatury na žalobcovu věc nedůvodná.
32. Správním orgánům proto nic nebrání neplnění povinností souvisejících s podnikáním zohlednit při posuzování žádosti o prodloužení pobytu a případně též toto neplnění subsumovat pod neurčitý právní pojem *závažná překážka pobytu* cizince na území. S ohledem na nezbytnost posuzování všech skutkových okolností případu je však dále nutno zjistit, zda konkrétní jednání cizince skutečně představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. Již ze samotné dikce zákona je zřejmé, že zákonodárce neměl na mysli jakékoliv pochybení či jednání, které je v rozporu s právním řádem České republiky, ale pouze takové, které představuje *závažnou překážku*. Musí jít tedy o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu neumožňuje.
33. Jak vyslovil NSS v rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012-29, zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu „*nemůže být založeno na spekulacích. Pokud existuje domněnka o porušení či obcházení zákona, musí být přistoupeno k jejímu prokázání a ve správním řízení musí být následně vysloveny konkrétní závěry o jednání cizince (toto jednání musí být jasně pojmenováno a musí být přičitatelné cizinci) a tyto závěry také musí být náležitě podloženy důkazy*“. Uvedené závěry je nutno vztáhnout i na řízení o žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.
34. Shora uvedené pro nyní posuzovanou věc znamená, že pokud správní orgány považovaly za

závažnou překážku pobytu žalobce porušování právních předpisů spočívající v neplacení záloh na pojistné, musely v odůvodnění rozhodnutí (vycházejícím z podkladů obsažených ve správním spisu) přesně popsat, jaké konkrétní žalobcovo jednání odpovídalo tomuto vymezení a proč je nutno je považovat za jednání takové intenzity, že představuje překážku *závažnou*.

35. Soud žalobci přisvědčuje, že skutková zjištění obsažená v rozhodnutí ministerstva (aprobovaná žalovanou) nijak nepopisují jednání spočívající v neplacení pojistného. Stran otázky neplacení pojistného neposkytuje odůvodnění rozhodnutí žádné informace. Z rozhodnutí ministerstva lze zjistit pouze to, kdy žalobce pojistné (z blíže neupřesněného důvodu) doplácel. Nelze však již zjistit, kdy, jak dlouho a v jaké výši neplatil zálohy na pojistné, což je přesně to jednání, které správní orgány žalobci ve svých rozhodnutích vytýkají a označují je za závažnou překážku pobytu. V tomto ohledu tedy rozhodnutí žalované spočívá na nedostatečně zjištěném skutkovém základu.
36. Pokud bude chtít žalovaná setrvat na tom, že se žalobce protiprávního jednání dopustil „neplacením záloh na pojistném“ bude muset v novém rozhodnutí takové porušení dostatečně popsat, tedy uvést, jaké zálohy, v jaké výši, kdy apod. neuhradil. Uvedení doplateků pojistného pro učinění takového závěru nepostačuje. Následně žalovaná bude muset zjištěné skutečnosti vyhodnotit z hlediska jejich možné subsumpce pod pojem jiné závažné překážky pro pobyt žalobce na území. Dosavadní zjištění správních orgánů jsou v tomto ohledu značně mezerovitá, resp. žádná.
37. Co se týče § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců, poukaz ministerstva na toto ustanovení byl v posuzované věci nepřipadný. Žalobcova žádost totiž nebyla zamítnuta z důvodu existence splatných nedoplateků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále. Úvaha ministerstva, že z uvedeného ustanovení vyplývá úmysl zákonodárce zajistit, aby cizinci plnili své povinnosti vůči orgánům správy sociálního zabezpečení, není nesprávná. Nemůže však správní orgán vést k nepřipustnému rozšiřování podmínek, které musí cizinci společně s podáním žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu plnit (tedy nad rámec zákonného požadavku doložit, že nikdy v minulosti z jejich strany nedošlo k doplacení pojistného). Z tohoto ustanovení ani z ministerstvem zmiňovaného § 8 odst. 2 správního řádu pak zcela jistě neplyne povinnost ministerstva „*dohlédnout na skutečnost, aby cizinci plnili své povinnosti vůči PSSZ a naopak. MV ČR má k dispozici řadu nástrojů či zákonných prostředků, jimiž PSSZ nedisponuje. V tomto konkrétním případě na základě meritorního rozhodnutí znemožnit cizinci, který porušuje zákon nadále pobývat na území ČR*“. Ministerstvo svým postupem cizinci fakticky uložilo trest za porušení jeho povinností bez jakéhokoli zákonného zmocnění, čímž překročilo svoji pravomoc a porušilo zásady plynoucí z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a z § 2 odst. 1 správního řádu.
38. Rozhodnutí správních orgánů je však nutno vnímat jako jeden celek, přičemž z rozhodnutí žalované plyne, že shora popsané nepřipadné úvahy ministerstva zmírnila a posunula do zákonné úrovně. Uvedla totiž, že správní orgány se mohou zabývat otázkou neplnění povinností spojených s účelem pobytu a tyto případně hodnotit jako jinou závažnou překážku pobytu. Podotkla navíc, že správní orgány nijak nehodnotily případnou správněprávní (či jinou) odpovědnost žalobce. Takové posouzení považuje soud za zákonné, nijak nepřekračující rámec, v němž se správní orgány mohou pohybovat.
39. Současně však nelze přisvědčit žalobci, že z § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců je nutno dovodit, že bývalý (uhrazený) dluh na pojistném nemůže být překážkou pro prodloužení pobytu. Žalobci lze přitakat, že tato skutečnost nemůže představovat takovou překážku *automaticky*; při splnění dalších zákonem předpokládaných podmínek (zejména z hlediska dostatečnosti zjištění skutkového stavu a odůvodnění závěru o závažnosti takového jednání, např. z hlediska rozsahu, aktuálnosti a míry zavinění takového neplnění zákonné povinnosti) nicméně může představovat jinou závažnou překážku pobytu cizince ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, což ostatně potvrdila shora citovaná judikatura. Negativní podmínky pro udělení (prodloužení) pobytu zakotvené v § 46 odst. 7 písm. d) a § 56 odst. 1 písm. j) jsou

- vzájemně odlišné a při posuzování žádosti cizince ob stojí vedle sebe.
40. Pokud jde o výhrady žalobce k posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, soud neshledává potřebným se jimi blíže zabývat. Povinnost v § 174a zákona o pobytu cizinců totiž slouží jako korektiv, který nastupuje teprve v případě, kdy jsou splněny podmínky pro zamítnutí žádosti cizince o udělení (prodloužení) pobytového oprávnění nebo ukončení jeho pobytu na území České republiky jiným způsobem (například uložením správního vyhoštění).
41. Jak vyplývá ze shora uvedeného, primární důvod, na kterém správní orgány založily svá rozhodnutí, neobstál. 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 vůbec zabývat.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

42. Jak vyplývá z výše uvedeného, napadené rozhodnutí je stíženo takovými vadami řízení, pro něž soud přistoupil k jeho zrušení, a to bez jednání, neboť pro takový postup byly dány důvody podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Soud současně žalované vrací věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Jejím úkolem bude zejména řádně vypořádat všechny uplatněné odvolací námítky a doplnit dokazování s cílem učinit dostatečně podložený závěr ohledně otázky neplacení záloh na pojistném ze strany žalobce a závažnosti jeho rozsahu. Je přitom plně na úvaze žalované, jaké důkazní prostředky pro tyto účely zvolí.
43. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměla ve věci úspěch. Žalobci, který byl ve věci zcela úspěšný, přiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Ty představují jednak soudní poplatky 3 000 Kč (za podání žaloby) a 1 000 Kč (za návrh na přiznání odkladného účinku) a dále náklady za právní zastoupení ve výši 12 050 Kč. Náklady právního zastoupení zahrnují odměnu advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby a doplnění žaloby) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] a za jeden úkon právní služby po 1 550 Kč [návrh na přiznání odkladného účinku podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu] a náhrady hotových výdajů 1 200 Kč za čtyři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Žalobcův zástupce není plátcem daně z přidané hodnoty. Celkovou částku náhrady nákladů řízení ve výši 16 050 Kč je žalovaná povinna zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. ledna 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu