



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: **I. K.**,
státní příslušník Ukrajiny,
bytem X,

zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Čižinským,
sídlem Havlíčkovo náměstí 189/2, Praha,

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
sídlem Havlíčkovo náměstí 189/2, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 2. 2021, č. j. MV-152628-13/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 4. 2. 2021, č. j. MV-152628-13/SO-2020, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám advokáta Mgr. Pavla Čižinského.

Odůvodnění:

Vymezení věci

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.“) domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 14. 8. 2020, č. j. OAM-66994-21/ZM-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta jeho žádost o vydání zaměstnanecké karty dle § 46 odst. 6 písm. d) ve spojení s § 178f odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o

pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 176/2019 Sb. (dále je „zákon o pobytu cizinců“).

Obsah žaloby a vyjádření žalované

2. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaná se nevypořádala s jeho hlavním odvolacím důvodem, a totiž že prvostupňové rozhodnutí nevycházelo z aktuálního stavu. Žalobce v odvolání namítl, že závěr o dluhích či nedoplatecích jeho budoucího zaměstnavatele se zakládá na neaktuálních podkladech z první poloviny června roku 2020 (jimiž byl zjištěn stav ke dnům 7. 6. 2020 až 10. 6. 2020), neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno více než dva měsíce po příslušných zjištěních. V hospodářském životě podnikatele nedoplatky vznikají a zanikají velmi rychle, a proto závěr o tom, že budoucí zaměstnavatel měl ke dni vydání napadeného rozhodnutí dluhy/nedoplatky, nemůže pro neaktuálnost podkladů obstát. K tomu předložil potvrzení, že ke dni 30. 7. 2020 neměl budoucí zaměstnavatel žádné dluhy u Pražské správy sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“) ani u Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR (dále jen „VZP“). Žalovaná na námitku reagovala pouze tím, že si opatřila aktuální informaci od finančního úřadu, z čehož dovodila, že budoucí zaměstnavatel žalobce „měl a má nedoplatky“, a závěrem konstatovala, že ministerstvo rozhodovalo na základě dostatečně zjištěného stavu věci. Reakci na hlavní odvolací námitku napadené rozhodnutí neobsahuje. S odvolací námitkou, že prvoinstanční rozhodnutí vychází z neaktuálních údajů, se nelze vypořádat tak, že odvolací orgán zajistí důkaz o tom, že ke dni vydání rozhodnutí o odvolání existuje jiný dluh, a že tedy dotýčný zaměstnavatel má dluhy opakovaně.
3. Žalobce dále namítá, že žalovaná postupovala v rozporu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť mu nesdělila, že provádí další dokazování ve věci, a neumožnila mu se vyjádřit k nově obstaranému důkazu – sdělení Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „finanční úřad“) ze dne 18. 1. 2021, dle něhož měl budoucí zaměstnavatel žalobce ke dni 21. 12. 2020 evidován nedoplatek, u kterého nebylo povoleno posečkání. Toto pochybení má dle ustálené praxe správní i správně-soudní za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí a je důvodem pro jeho zrušení. Žalobce poukazuje na to, že jde o nedoplatek jeho budoucího zaměstnavatele, nikoli žalobce, a žalobce tak neměl (jinou) možnost, jak toto pochybení budoucího zaměstnavatele zjistit.
4. Žalobce namítá též nepřiměřenost napadeného rozhodnutí, neboť se zakládá pouze na údaj, že budoucí zaměstnavatel žalobce má nedoplatek, aniž by se zabývalo výší nedoplatku či délkou jeho trvání. Dle žalobce není přiměřené, aby jakýkoli nedoplatek (tj. třeba i bagatelní nedoplatek ve výši několika korun) vedl k zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu. Názor, že i bagatelní nedoplatek představuje důvod pro zamítnutí žádosti, není v demokratickém právním státě obhajitelný. Porušení právních povinností musí dosahovat určité závažnosti, aby s ním bylo možno spojovat tak významný následek, jako je zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu zaměstnance-cizince (tedy navíc osoby, která tento nedoplatek nijak nezavinila). Způsob, jakým žalovaný aplikoval § 46 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 178f odst. 1 písm. a) a § 178e téhož zákona, považuje žalobce za formalistický. Žalobce poukazuje na to, že § 46 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců se zásadním způsobem liší od ustanovení jiných právních předpisů, dle nichž jsou osoby povinny předkládat potvrzení o tom, že nemají nedoplatky

u orgánů veřejné moci. Jiné právní předpisy v praxi ukládají povinnost, aby si osoba vyřídila potvrzení o bezdlužnosti, tedy aby k určitému dni, který si sama zvolí a ke kterému jí bude vystaveno potvrzení, neměla žádné nedoplatky, přičemž následně vzniklé nedoplatky již (bez dalšího) roli nehrají. Naproti tomu § 46 odst. 6 písm. d) a § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců v praxi ukládají zaměstnavatelům cizinců povinnost, že jim po určitou dobu (v řádu měsíců či let) nesmí žádný nedoplatek vzniknout, přičemž správní orgán může i opakovaně dotazy na příslušná místa zjišťovat, zda ke vzniku nedoplatku – ke kterémukoli datu – nedošlo. Zaměstnavatelé cizinců tedy čelí mnohem přísnější povinnosti, než je povinnost předložit potvrzení o bezdlužnosti, která je v českém právním řádu obvyklá. Žalobce poukazuje na judikaturu k § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, z níž plyne nutnost poměřovat požadavek na plnění povinností vyplývajících z právních předpisů zásadou přiměřenosti, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78.

5. Konečně žalobce nesouhlasí s názorem žalované, že jeho budoucí zaměstnavatel není účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Budoucí zaměstnavatel je rozhodnutím přímo dotčen, neboť pracovní smlouva, kterou s žalobcem uzavřel, může nabýt účinnosti pouze, bude-li žalobci vydána zaměstnanecká karta. Faktickým adresátem povolení výkonu práce jsou dle žalobce obě smluvní strany.
6. Žalovaná navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout. K námitce nepřezkoumatelnosti žalovaná uvádí, že v odvolacím řízení postupovala ve smyslu § 3 správního řádu a požádala dne 7. 12. 2020 PSSZ, VZP a finanční úřad o sdělení informací, zda má budoucí zaměstnavatel žalobce evidovaný nedoplatek a zda se jedná o nedoplatek, u kterého je povoleno posečkání jeho úhrady nebo je sjednán splátkový kalendář. Ze sdělení finančního úřadu ze dne 18. 1. 2021 vyplývá, že společnost BOHUC má ke dni 21. 12. 2020 evidován nedoplatek na dani, u kterého není povoleno posečkání. Žalovaná má tak spisovým materiálem za prokázané, že budoucí zaměstnavatel žalobce je ve smyslu § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nespolehlivý, neboť není ve smyslu § 178e zákona o pobytu cizinců osobou bezdlužnou, neboť měl a má nedoplatky vůči finančnímu úřadu. Společnost BOHUC tak byla nespolehlivým zaměstnavatelem v době vydání rozhodnutí ministerstva i nadále ke dni vydání rozhodnutí žalované.
7. K namítanému porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaná uvádí, že žalobce se seznámil se spisovým materiálem před vydáním prvoinstančního rozhodnutí, tudíž pro něj bylo seznatelné, že společnost BOHUC má nedoplatky vůči VZP, finančnímu úřadu a PSSZ. Žalovaná odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2018, č. j. 45 A 60/2017-38, ve kterém soud mj. uvedl: *„Na okraj soud dodává, že byt' lze z obecných zásad správního řízení dovodit povinnost správního orgánu v průběhu řízení spolupracovat s účastníkem (žadatelem), nelze z toho dovozovat povinnost správního orgánu postupovat tak, aby žádosti bylo vyhověno. Této své povinnosti správní orgán I. stupně dostál tím, že žalobkyni umožnil hájit její práva a oprávněné zájmy tím, že ji poučil o jejím právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a umožnil jí vyjádřit se k těmto podkladům (aniž by měl povinnost jí přitom sdělovat závěry, které z podkladů hodlá vyvodit) ...“*. Argumenty žalobce o jeho nevědomosti o problémech společnosti BOHUC tak nemohou obstát. Dle žalované se navíc nejednalo v odvolacím řízení o novou skutečnost při ověření, zda má společnost BOHUC nedoplatky u finančního úřadu, jelikož žádost žalobce byla zamítnuta právě pro tuto skutečnost, se kterou byl žalobce prokazatelně seznámen.

8. Žalovaná uvádí, že pro označení potencionálního zaměstnavatele cizince na území za nespolehlivého ve smyslu § 178f písm. a) zákona o pobytu cizinců je plně dostačující existence nedoplatku v jakékoli výši. Z dikce zmíněných ustanovení vyplývá nulová tolerance nedoplatku jako takového. Nemůžou tak obstát argumenty, že bagatelní nedoplatek ve výši několika korun není důvodem pro označení společnosti za nespolehlivého zaměstnavatele. K námitce, že nebyla prověřena výše a délka trvání dluhu, žalovaná dále poukazuje na to, že orgány Finanční správy České republiky jsou ve smyslu § 165a odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců povinny ministerstvu sdělit, zda má daný zaměstnavatel jako daňový subjekt evidovaný nedoplatek a zda se jedná o nedoplatek, u kterého je povoleno posečkání nebo rozložení jeho úhrady na splátky. Zmiňované ustanovení neumožňuje sdělit výši nedoplatku. Sdělení jeho výše by bylo porušením povinnosti mlčenlivosti, neboť nejde o skutečnost, jejíž poskytnutí by zákon umožňoval. Pokud žalobce zmiňuje rozhodnutí žalované ve věcech jiných žadatelů o zaměstnaneckou kartu za účelem zaměstnání u téže společnosti, žalovaná uvádí, že každá žádost je posuzována individuálně dle okolností daného případu.
9. Žalovaná odmítá názor žalobce, že by účastníkem řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu měl být budoucí zaměstnavatel. Toto ustanovení předpokládá přímé bezprostřední dotčení na právech. Řízení o žádosti žalobce se však přímo a bezprostředně dotýká pouze jeho práva k pobytu na území. Rozhodnutím v dané věci nedochází ke změně práva dotčené společnosti a její práva mohou být dotčena pouze nepřímě. V této souvislosti žalovaná odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 2 As 77/2009.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje i všechny ostatní formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť účastníci s tímto postupem souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Nadto byl dán důvod pro postup dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

11. Ze správního spisu plyne, že žalobce podal dne 31. 10. 2019 žádost o vydání zaměstnanecké karty s tím, že hodlá být zaměstnán u společnosti BOHUC na pozici montážní dělník. Ze sdělení PSSZ plyne, že uvedená společnost měla ke dni 26. 11. 2019 nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve výši 888,68 Kč a na penále ve výši 65,62 Kč, o povolení splátek nežádala. Dle sdělení VZP měla ke dni 25. 11. 2019 evidován též nedoplatek penále, splátkový kalendář nebyl uzavřen. Dle sdělení finančního úřadu evidoval správce daně ke dni 13. 1. 2020 na osobních daňových účtech společnosti BOHUC nedoplatky. Dne 1. 6. 2020 požádalo ministerstvo VZP, PSSZ a finanční úřad o sdělení, zda u společnosti BOHUC evidují nedoplatky na pojistném, respektive daňové nedoplatky, včetně penále. Ze sdělení PSSZ ze dne 10. 6. 2020 plyne, že tato společnost měla k uvedenému dni nedoplatek na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a přirážce k pojistnému ve výši celkem 34 297,32 Kč. Dle sdělení VZP ze dne 11. 6. 2020 měla ke dni 7. 6. 2020 evidován

nedoplatek pojistného na veřejné zdravotní pojištění, splátkový kalendář nebyl uzavřen. Dle sdělení finančního úřadu ze dne 19. 6. 2020 správce daně evidoval ke dni 10. 6. 2020 na osobních daňových účtech nedoplatky, u nichž nebylo povoleno posečkání. Žalobce byl dne 13. 7. 2020 prostřednictvím svého zástupce vyrozuměn o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, čehož nevyužil.

12. Dne 14. 8. 2020 vydalo ministerstvo prvostupňové rozhodnutí. Na základě sdělení PSSZ ze dne 10. 6. 2020, sdělení VZP ze dne 11. 6. 2020 a sdělení finančního úřadu ze dne 19. 6. 2020 konstatovalo, že společnost BOHUC má evidován nedoplatek na veřejném zdravotním pojištění a na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále, u nichž nebyl sjednán splátkový kalendář, a má evidovány daňové nedoplatky, u nichž nebylo povoleno posečkání. Budoucí zaměstnavatel tedy není bezdlužnou osobou dle § 178e zákona o pobytu cizinců, a je proto nespolehlivým ve smyslu § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Byl tak naplněn důvod pro nevydání zaměstnanecké karty dle § 46 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Dle § 51 odst. 3 správního řádu ministerstvo neprovádělo další dokazování a žádost zamítlo.
13. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 31. 8. 2020 odvolání, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím.
14. V odvolacím řízení žalovaná požádala finanční úřad o sdělení, zda společnost BOHUC má stále evidovaný nedoplatek a zda se jedná o nedoplatek, u něhož je povoleno posečkání jeho úhrady nebo sjednán splátkový kalendář. Pokud nemá evidovaný nedoplatek, žádala o sdělení, kdy byl nedoplatek uhrazen. Současně požádala PSSZ a VZP o sdělení, zda má BOHUC evidován nedoplatek pojistného a penále, nebo zda byly zaplacený. VZP dne 8. 1. 2021 potvrdila, že k tomuto dni neeviduje splatný nedoplatek. PSSZ sdělila, že ke dni 8. 1. 2021 BOHUC nemá nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, penále a přírážce k pojistnému. Finanční úřad dne 18. 1. 2021 sdělil, že ke dni 21. 12. 2020 správce daně eviduje na osobním daňovém účtu daňového subjektu nedoplatek, u kterého není povoleno posečkání.
15. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatovala odvolací důvody, které žalobce prostřednictvím svého zástupce vymezil v podání ze dne 14. 11. 2020. Žalobce namítl, že ministerstvo nejednalo se společností BOHUC jako s účastníkem řízení. Dále namítl, že tvrzení o tom, že společnost BOHUC má dluhy/nedoplatky, se zakládá na neaktuálních podkladech, neboť podklady k tomuto tvrzení pochází z první poloviny června roku 2020. Namítl, že aktuálně je BOHUC prokazatelně bez dluhů, což konstatovalo i ministerstvo. K tomu žalobce předložil potvrzení finančního úřadu ze dne 27. 8. 2020 o neexistenci daňových nedoplateků u společnosti BOHUC, potvrzení PSSZ ze dne 30. 7. 2020 o tom, že společnost BOHUC nemá ke dni 30. 7. 2020 nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, penále a přírážce k pojistnému, a potvrzení VZP ze dne 31. 7. 2020 o tom, že ke dni 31. 7. 2020 neeviduje splatný nedoplatek u společnosti BOHUC. Dále byly doloženy úřední záznamy ministerstva ze dne 8. 9. 2020, č. j. OAM-10495-21/ZM-2020 a č. j. OAM-10495-22/ZM-2020, a ze dne 14. 9. 2020 č. j. OAM-65313-26/ZM-2019. V úředním záznamu ze dne 8. 9. 2020 bylo uvedeno, že dne 21. 8. 2020 bylo ministerstvu doloženo potvrzení, dle něhož BOHUC nemá ke dni 30. 7. 2020 nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, penále a přírážce k pojistnému, a ministerstvo dne 8. 9. 2020 telefonicky ověřilo, že společnost BOHUC je bezdlužná. Dle dalšího úředního záznamu z téhož dne byla dne 21. 8. 2020 ministerstvu doložena odpověď VZP,

podle níž je BOHUC bezdlužnou osobou, což bylo rovněž telefonicky ověřeno. Dle úředního záznamu ze dne 14. 9. 2020 bylo na finančním úřadu telefonicky zjištěno, že ke dni 21. 8. 2020 byly daňové nedoplatky uhrazeny. Žalovaná konstatovala, že na základě námítky žalobce, že společnost BOHUC je aktuálně prokazatelně bez dluhů, postupovala dle § 3 správního řádu a požádala VZP, PSSZ a finanční úřad o sdělení informací, zda budoucí zaměstnavatel žalobce má evidován nedoplatek a zda se jedná o nedoplatek, u kterého je povoleno posečkání jeho úhrady nebo sjednán splátkový kalendář. Ze sdělení finančního úřadu ze dne 18. 1. 2021 vyplývá, že společnost BOHUC má ke dni 21. 12. 2020 evidován nedoplatek na dani, u kterého není povoleno posečkání. Žalovaná konstatovala, že má spisovým materiálem za prokázané, že budoucí zaměstnavatel je ve smyslu § 178f písm. a) zákona o pobytu cizinců nespolehlivý, neboť není bezdlužný dle § 178e tohoto zákona, jelikož měl a má nedoplatky vůči finančnímu úřadu. Společnost BOHUC tak byla nespolehlivým zaměstnavatelem v době vydání prvostupňového rozhodnutí a je nadále nespolehlivým zaměstnavatelem i ke dni vydání rozhodnutí žalované. Žalovaná uvedla, že při rozhodování vycházela z názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, podle něhož správní orgán vychází při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování, což platí i o rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Konstatovala, že ministerstvo postupovalo v souladu se zákonem o pobytu cizinců, rozhodovalo na základě dostatečně zjištěného stavu věci a odůvodnění splňuje požadavky § 68 odst. 3 správního řádu. Účastensví společnosti BOHUC dle § 27 odst. 2 správního řádu je vyloučeno, neboť její práva mohou být v daném řízení dotčena pouze nepřímo. Pokud jde o posouzení přiměřenosti, žalovaná konstatovala, že v tomto případě zákon o pobytu cizinců neukládá povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a tohoto zákona, tato povinnost však vyplývá z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Žalobce ve správním řízení neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, jimiž by odůvodňoval nepřiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do svého rodinného a soukromého života, a žalovaná takové skutečnosti nezjistila ani z cizineckého informačního systému, z něhož je zřejmé, že žalobce na území České republiky dosud nepobývá. Z informací uvedených v žádosti plyne, že celá jeho rodina žije v zemi původu. Za této situace nelze shledat, že by napadené rozhodnutí mohlo nepřiměřeným způsobem zasáhnout do rodinného či soukromého života žalobce. K tomu žalovaná citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2020, č. j. 9 Azs 272/2019-47. Vzhledem k tomu, že žalobce nespecifikoval, proč by zamítnutí žádosti mělo způsobit nepřiměřený zásah do jeho života, není možné uvažovat o aktivaci čl. 8. Úmluvy.

Posouzení věci soudem

16. Podle § 46 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, je-li zaměstnavatel cizince podle § 178f nespolehlivý.
17. Podle § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců se za nespolehlivého zaměstnavatele pro účely tohoto zákona považuje zaměstnavatel, který není bezdlužnou osobou podle § 178e.
18. Podle § 178e odst. 1 zákona o pobytu cizinců se za bezdlužnou pro účely tohoto zákona považuje osoba, která nemá evidován nedoplatek, s výjimkou nedoplatku, u kterého je povoleno posečkání jeho úhrady nebo rozložení jeho úhrady na splátky, a) u orgánů Finanční správy České republiky, b) u orgánů Celní správy České republiky, c) na

pojistném na veřejné zdravotní pojištění a na penále a d) na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na penále. Podle odstavce 2 se bezdlužnost prokazuje potvrzeními orgánů Finanční správy České republiky, orgánů Celní správy České republiky, okresní správy sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovny, která nesmí být ke dni podání žádosti starší 30 dnů.

19. Žalobce předně namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost spatřuje v nevypořádání odvolací námitky, že prvostupňové rozhodnutí nevycházelo z aktuálních podkladů. Tento žalobní bod soud neshledal důvodným.
20. Má-li být rozhodnutí věcně přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný, jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků (§ 68 odst. 3 správního řádu). To platí též pro rozhodnutí v odvolacím řízení (§ 93 odst. 1 správního řádu). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). V rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[n]evypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“. Současně je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Institut nepřezkoumatelnosti nelze vztáhnout na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky řádně zabývá a vyloží, proč se s ní neztotožňuje, byť výslovně nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se toliko dílčího nedostatku odůvodnění. Současně je třeba připomenout, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, a ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23).
21. Žalobce v odvolání namítl, že prvostupňové rozhodnutí nevycházelo z aktuálních podkladů, a poukázal na to, že aktuálně je budoucí zaměstnavatel bez dluhů. Na tuto námitku žalovaná dostatečně reagovala, jestliže uvedla, že v souladu s judikaturou vychází ze stavu ke dni vydání svého rozhodnutí, a proto si v odvolacím řízení vyžádala aktuální

informace o nedoplatcích budoucího zaměstnavatele žalobce. Na základě sdělení finančního úřadu pak měla za prokázané, že společnost BOHUC má nedoplatky vůči finančnímu úřadu, a je tak nespolehlivou ve smyslu § 178f písm. a) zákona o pobytu cizinců. Pokud žalovaná jasně uvedla, že musí vycházet ze stavu ke dni vydání svého rozhodnutí v odvolacím řízení, a na základě v odvolacím řízení opatřeného sdělení finančního úřadu dospěla k závěru, že budoucí zaměstnavatel má nedoplatek na dani, u něhož není povoleno posečkání, a proto se považuje za nespolehlivého dle § 178f písm. a) zákona o pobytu cizinců, s podstatou námitky se vypořádala. S ohledem na vyslovený právní názor nebylo nutné, aby se podrobně zabývala tím, zda byl budoucí zaměstnavatel bezdlužný ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, resp. zda bylo možné učinit závěr o jeho nespolehlivosti na základě podkladů dokládajících stav o více než dva měsíce předcházející vydání prvostupňového rozhodnutí. Je pravdou, že z napadeného rozhodnutí není zcela zřejmé, jakou úvahou a na základě jakých podkladů žalovaná dospěla k závěru, že budoucí zaměstnavatel byl nespolehlivý (resp. měl nedoplatky vůči finančnímu úřadu) ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, a že ministerstvo rozhodovalo na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, nicméně tento dílčí nedostatek odůvodnění s ohledem na vyslovený právní názor nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

22. Soud se dále zabýval namítaným porušením § 36 odst. 3 správního řádu.
23. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Uvedená povinnost správního orgánu a jemu odpovídající právo účastníka řízení dopadá i na řízení odvolací (§ 93 odst. 1 správního řádu).
24. Smyslem tohoto ustanovení je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, kdy správní orgán ukončí shromažďování podkladů, mohl uplatnit své výhrady a učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS, jehož závěry vyslovené ve vztahu k § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), lze aplikovat i ve vztahu ke stávající právní úpravě]. Smysl a účel § 36 odst. 3 správního řádu vyžaduje, aby byla účastníku řízení poskytnuta možnost vyjádřit se k podkladům nově pořízeným v odvolacím řízení, zejména jde-li o zásadní podklady, na nichž je založeno rozhodnutí odvolacího orgánu. Žalovaná správně konstatovala, že je třeba vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni vydání jejího rozhodnutí, a z tohoto důvodu k námitce žalobce, že prvostupňové rozhodnutí není založeno na aktuálních podkladech a že aktuálně je společnost BOHUC bezdlužná, doplnila nové podklady pro své rozhodnutí, na jejichž základě (konkrétně na základě sdělení finančního úřadu ze dne 18. 1. 2021) dospěla k závěru, že budoucí zaměstnavatel ke dni vydání jejího rozhodnutí není bezdlužný, a považuje se tedy za nespolehlivého. Za této situace bylo povinností žalované žalobci umožnit se k tomuto nově opatřenému podkladu, jímž byla podstatně doplněna skutková zjištění ohledně existence nedoplatků budoucího zaměstnavatele po vydání prvostupňového rozhodnutí a z něhož žalovaná vycházela, vyjádřit a reagovat na něj. Pokud tak neučinila, zatížila řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Druhý žalobní bod je tedy důvodný.

25. K námitce nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí soud s ohledem na výše uvedenou procesní vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, pouze v obecné rovině uvádí, že správní orgány nejsou dle zákona o pobytu cizinců povinny ani oprávněny u orgánů Finanční správy České republiky zjišťovat výši daňového nedoplatku a dobu jeho trvání. Mohou požadovat pouze sdělení, zda má u nich zaměstnavatel, u kterého má být žadatel o zaměstnaneckou kartu nebo držitel zaměstnanecké karty zaměstnán, evidován nedoplatek podle § 178e odst. 1 zákona o pobytu cizinců [§ 165a odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců]. Má-li zaměstnavatel daňový nedoplatek, považuje se dle zákona o pobytu cizinců za nespolehlivého, což zásadně brání vydání zaměstnanecké karty. Tento přístup soud obecně nepovažuje za nepřiměřený a neshledává důvod vykládat ustanovení § 178e odst. 1 a § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců v rozporu s jeho textem tak, že by za nespolehlivého (resp. bezdlužného) mohl být považován zaměstnavatel pouze v případě, pokud bude prokázáno, že jeho nedoplatky dosahují určité výše či trvají po určitou dobu. Soud se též neztotožňuje s náhledem žalobce, že v hospodářském životě zaměstnavatelů by měl být vznik krátkodobých či nízkých daňových nedoplatků považován za běžný jev, a proto by k nim nemělo být přihlíženo (resp. jejich zohlednění by bylo obecně nepřiměřené). Lze ostatně předpokládat, že bude-li v řízení o vydání zaměstnanecké karty zjištěn nedoplatek, jehož si nebyl budoucí zaměstnavatel vědom a který bude zcela bagatelní, budoucí zaměstnavatel ho v návaznosti na informaci od žadatele, který musí být s podklady pro rozhodnutí seznámen, obratem uhradí a správní orgán o tom vyrozumí. Soud nevylučuje, že vzhledem ke konkrétním okolnostem případu by mohlo být nevydání zaměstnanecké karty nepřiměřeným např. i s přihlédnutím k výši nedoplatku, nicméně bude na žadateli, aby případně v součinnosti se svým budoucím zaměstnavatelem takové okolnosti správnímu orgánu sdělil.
26. K námitce týkající se účastenství budoucího zaměstnavatele ve správním řízení soud připomíná, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu správní soudy poskytují ochranu tomu, kdo tvrdí, že byl nezákonným správním rozhodnutím zkrácen na svých veřejných subjektivních právech (§ 2 a § 65 odst. 1 s. ř. s.). Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu může žalobce účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních. Žalobce nemůže úspěšně uplatnit takové vady nebo nezákonnosti napadeného rozhodnutí, které nezasahují do jeho právní sféry, ale dotýkají se pouze práv jiných subjektů, neboť účelem správního soudnictví není všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány, ale poskytování ochrany veřejným subjektivním právům (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001-67, č. 379/2004 Sb. NSS, a ze dne 11. 10. 2017, č. j. 9 Azs 214/2017-58). Jelikož nepřiznáním postavení účastníka budoucímu zaměstnavateli nemohlo být zasazeno do právní sféry žalobce, není na místě se touto námitkou věcně zabývat. Žalobní bod není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

27. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Vysloveným závazným právním názorem je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

28. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, a má tedy právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem. Zástupce žalobce provedl v souvislosti s tímto řízením dva úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení a sepsí žaloby. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč. Součástí náhrady nákladů řízení je dále náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za úkon za dva shora uvedené úkony právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 600 Kč. Zástupce žalobce nedoložil osvědčení o registraci plátce DPH, přičemž ani dle údajů Administrativního registru ekonomických subjektů (ARES) není plátcem této daně. Náhrada nákladů řízení v celkové výši 9 800 Kč je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. užitý na základě § 64 s. ř. s.).

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, se 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 nejbližší 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 21. října 2021

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu