



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Martina Bobáka v právní věci

žalobkyně: **V. B.**, státní příslušnice Ukrajiny
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Praha 1, Opletalova 25

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2021 č. j. MV-7687-8/SO-2021

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 9. 12. 2020, č. j. OAM 39380-20/ZM-2020 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Rozhodnutím správního orgánu I. stupně nebyla žalobkyni prodloužena doba platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1 a s § 46 odst. 6 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „ZPC“), neboť zaměstnavatel žalobkyně je ve smyslu § 178f písm. a) ZPC nespolehlivý.

II. Dosavadní průběh řízení, obsah správního spisu a napadené rozhodnutí

2. Žalobkyně pobývá na území České republiky (dále též „ČR“) na základě zaměstnanecké karty s platností od 21. 8. 2018 do 20. 8. 2020. Dne 17. 7. 2020 podala u správního orgánu I. stupně žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty dle § 44a odst. 9 ZPC s tím, že i nadále hodlá býti zaměstnávána na volném pracovním místě u zaměstnavatele Katrina Ros Group s.r.o. (dále jen „Katrina Ros Group“ či „zaměstnavatel“), které je součástí centrální evidence volných pracovních míst pod č. 15 927 980 740. Žalobkyně měla být zaměstnána u zaměstnavatele na pracovním místě CZ-ISCO 41100 - Všeobecní administrativní pracovníci. K žádosti doložila pracovní smlouvu ze dne 14. 7. 2020, ze které vyplývá, že u zaměstnavatele pracuje na plný pracovní úvazek za měsíční mzdu ve výši 16 100 Kč a s místem výkonu práce v Praze. Součástí spisového materiálu je sdělení Pražské správy sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“) ze dne 29. 9. 2020, ze kterého vyplývá, že u zaměstnavatele je evidován dluh ve výši 17 144 Kč a na tento dluh nebylo o splátkový kalendář požádáno. Dne 2. 10. 2020 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno sdělení Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR (dále jen „VZP“), ze kterého vyplynulo, že společnost Katrina Ros Group má ke dni 28. 9. 2020 evidován nedoplatek pojistného na veřejném zdravotním pojištění a penále, přičemž ani na tyto závazky nebyl uzavřen splátkový kalendář. Dne 6. 10. 2020 správní orgán I. stupně v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu vyrozuměl žalobkyni o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, vyjádřit se k nim, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy. Tohoto práva žalobkyně využila dne 2. 11. 2020 a s podklady pro vydání rozhodnutí se v určené lhůtě seznámila, přičemž uvedla, že se k nim vyjádří do 14 dnů. Správní orgán I. stupně však žádné vyjádření žalobkyně neobdržel a přistoupil k vydání rozhodnutí.
3. Dne 15. 12. 2020 podala žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně blanketní odvolání a žádost o nahlížení do spisového materiálu. Dne 30. 12. 2020 a 10. 3. 2021 doplnila odvolání a dne 11. 1. 2021 nahlédla do spisového materiálu. V rámci odvolacího řízení předložila dokumenty, jimiž měla být prokázána bezdlužnost jejího zaměstnavatele. Žalobkyně doložila průběh výpočtu stavu konta plátce u PSSZ za období 1. 11. 2020 až 30. 11. 2020, dle kterého má mít zaměstnavatel přeplatek 4 242,02 Kč a dále výpis plateb vydaný VZP za období 1. 3. 2019 až 24. 11. 2020, dle kterého měl zaměstnavatel uhradit dluh 126 024 Kč, čímž mu měl vzniknout přeplatek ve výši 13 005 Kč. Součástí odvolání je i potvrzení o bezdlužnosti zaměstnavatele u PSSZ ze dne 18. 12. 2020 a 5. 2. 2021 a dále potvrzení VZP ve vztahu k zaměstnavateli ze dne 28. 12. 2020, v němž je uvedeno: *“Potvrzujeme tímto, že ke dni 30. 11. 2020 VZP ČR neeviduje splatný nedoplatek u plátce pojistného“*.
4. V rámci odvolacího řízení žalovaná postupovala podle § 3 správního řádu a ověřila stav závazků zaměstnavatele u PSSZ a aktuální stav jeho nedoplateků u VZP. Ze sdělení VZP ze dne 5. 2. 2021 vyplynulo, že VZP u zaměstnavatele eviduje ke dni 4. 2. 2021 nedoplatek penále, na který nebyl sjednán splátkový kalendář. Původní nedoplatek pojistného byl ke dni 2. 10. 2020 uhrazen, původní nedoplatek penále nebyl uhrazen.
5. Žalovaná přezkoumala rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž dospěla k závěru, že odvolání není důvodné. V odůvodnění

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

napadeného rozhodnutí nejdříve zrekapitulovala předchozí průběh řízení, shrnula závěry uvedené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně a sumarizovala obsah námitek, jimiž žalobkyně proti těmto závěrům brojila v odvolání. Konstatovala, že má spisovým materiálem za prokázané, že zaměstnavatel je ve smyslu § 178f písm. odst. 1 a) ZPC nespolehlivý, neboť není podle § 178e ZPC osobou bezdlužnou. Společnost Katrina Ros Group byla nespolehlivým zaměstnavatelem v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně a byla nespolehlivým zaměstnavatelem i ke dni vydání napadeného rozhodnutí.

6. Odvolací námitky žalobkyně neshledala žalovaná důvodnými. Konstatovala, že pro označení zaměstnavatele za nespolehlivého je plně dostačující existence nedoplatku v jakékoliv výši, pokud současně není povoleno posečkání nebo není sjednán splátkový kalendář, přičemž uvedené se týká všech zaměstnavatelů a nikoliv pouze agentur práce či zaměstnavatelů fungujících na bázi skrytého agenturního zaměstnávání. Vyzdvihla přitom nulovou toleranci jakékoli výše nedoplatku, ale i nedoplatku jako takového u kteréhokoliv správce uvedeného v § 178e odst. 1 ZPC. Dodala, že správní orgány nejsou nadány pravomocí pominout tuto negativní podmínku s poukazem na to, že žalobkyně nemohla tento důvod pro zamítnutí žádosti jakkoliv ovlivnit; k uvedenému pak blíže odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2020, č. j. 9 Azs 273/2019 – 48.
7. Odkaz na § 178e odst. 2 ZPC shledala žalovaná nepřipadným, neboť lhůta uvedená v tomto ustanovení se týká subjektů, které samy mají povinnost předložit potvrzení o bezdlužnosti.
8. K námitce, že se správní orgán I. stupně v rozhodnutí nevypořádal s dopady do soukromého a rodinného života, žalovaná poznamenala, že v určitých případech je třeba v cizineckých věcech hodnotit přiměřenost dopadů do rodinného a soukromého života, a to i tam, kde to ZPC výslovně nestanoví. S poukazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 185/2018 - 44 ze dne 15. 1. 2020 žalovaná konstatovala, že k tomu, aby takový případ nastal, je nutné, aby účastník řízení uváděl konkrétní skutečnosti, které vybočují z běžného obecného rámce a standardní situace. Tyto tvrzené skutečnosti je účastník řízení rovněž povinen náležitě doložit. Žalovaná poukázala rovněž na to, že námitku nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí do svého rodinného a soukromého života žalobkyně uplatnila až v rámci odvolacího řízení, a s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2020, č. j. 10 A 113/2016 – 39 se přiklonila k názoru, že k této námitce nelze s ohledem na zásadu koncentrace řízení přihlídnout. Žalobkyně v odvolacím řízení neuvedla žádné nové důkazy ani okolnosti stran svého rodinného a soukromého života, které nemohla uvést již v řízení před správním orgánem I. stupně. Přesto tato tvrzení žalovaná zhodnotila a dospěla k závěru, že žalobkyně neprokázala mimořádné okolnosti ohledně svého rodinného a soukromého života na území ČR odůvodňující přímou aplikaci čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Na podporu této své argumentace žalovaná odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 373/2019 - 44 ze dne 12. 5. 2020 a č. j. 4 Azs 229/2017 – 34 ze dne 21. 2. 2018.

III. Žaloba

9. Žalobkyně v žalobě nejprve uvedla, že žalovaná postupovala přepjatě formalisticky a její závěr o nespolehlivém zaměstnavateli ve smyslu § 178f odst. 1 písm. a) ZPC je v rozporu se zákonem. Napadené rozhodnutí shledala v rozporu s § 178e ZPC, dále v rozporu s § 2 odst. 2 a 3, § 3 ve spojení s § 50 správního řádu a čl. 8 Úmluvy.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

10. V prvním žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaná postupovala v rozporu se zákonem, pokud shledala jejího zaměstnavatele jako nespolehlivého ve smyslu § 178f odst. 1 písm. a) ZPC, a to s ohledem na § 178e téhož zákona. Též postupovala v rozporu se zákonem, když na základě sdělení VZP ze dne 5. 2. 2021 rozhodla až dne 16. 3. 2021, tedy více než 30 dní po sdělení VZP. Uvedené pochybení žalobkyně dovozuje ze zákonného znění § 178e odst. 1 a 2 ZPC, ale i ze skutečnosti, že správní orgán (a to i odvolací) je obecně povinen rozhodovat dle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Pakliže bylo sdělení VZP ze dne 5. 2. 2021 zastaralé, měla žalovaná ve smyslu § 3 správního řádu opakovat svůj dotaz a rozhodnout tak, aby k danému sdělení bylo možno přihlížet, tj. ve lhůtě od 30 dnů od jeho doručení.
11. Dále žalobkyně namítla, že ustanovení § 178e odst. 1 ZPC není možné vykládat tak, že důvodem pro shledání zaměstnavatele nespolehlivým ve smyslu § 178f odst. 1 písm. a) ZPC je existence nedoplatku u příslušných správních orgánů kdykoli v době provozování ekonomické činnosti zaměstnavatele. Zaměstnavatelé by tak mohli být postihováni tím, že by se na volné pozice hlášené u daného zaměstnavatele nemohli přihlašovat zaměstnanci pracující na základě zaměstnaneckých karet, či by těmto zaměstnancům případně nebyla prodlužována doba platnosti již vydaných zaměstnaneckých karet z toho důvodu, že zaměstnavatel v minulosti např. provedl některou z povinných plateb o pár dní později, resp. provedl k příslušnému dni úhradu, ale tato by byla správním orgánem zpracována až o několik dní později, jelikož i v takovém případě zaměstnavateli vznikne k určitému okamžiku nedoplatek.
12. S odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 176/2019 Sb., kterým se mění ZPC a další související zákony, dle které institut nespolehlivého zaměstnavatele míří na agentury práce, jakož i na uživatele agentur práce, žalobkyně shledala postup žalované zjevně nepřiměřeným. Vyzdvihla, že zaměstnavatel žalobkyně není ani agentura práce, ani se nesnaží za kteroukoli (agenturu) skrýt a platí veškeré povinné platby vůči příslušným správním orgánům. Pouze v určitý okamžik provedl některé platby o pár dní později, a měl tak v určitý okamžik nedoplatek vůči příslušným správním orgánům, který však bezodkladně uhradil a ke dni podání žaloby je opakovaně bezdlužný.
13. Žalobkyně též namítla, že není žádným způsobem schopna ovlivnit skutečnost, zdali její zaměstnavatel odvádí veškeré zákonem stanovené platby na den přesně. V případě, kdy správní orgán zjistí, že zaměstnavatel žalobkyně není bezdlužný, nevyzývá žádným způsobem cizince k odstranění vady jeho žádosti, pouze ho ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu vyzve k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a k případnému využití práva vyjádřit se k těmto podkladům. Žalobkyně tak nemá možnost odstranit vady daného řízení.
14. Postup žalované se žalobkyní jeví jako zjevně nepřiměřený a jako takový je v rozporu se základními zásadami správního řádu, jimiž jsou zásady proporcionality a zásada zákazu zneužití pravomoci, jelikož postupem žalované dochází k rozšiřování zákonem stanovených podmínek.
15. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaná nedostatečným způsobem posoudila případný zásah do rodinného a soukromého života žalobkyně ve smyslu čl. 8 Úmluvy. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013 č. j. 8 As 68/2012-47 konstatovala, že na území ČR žije od roku 2018 a má zde veškeré rodinné, sociální a ekonomické vazby. Žije zde se svým partnerem, se kterým je v partnerském

vztahu přibližně 14 let. Na území ČR dále žije její sestra se svojí rodinou a rodiče žalobkyně.

IV. Vyjádření žalované

16. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Podotkla, že žalobní námitky se většinou shodují s odvolacími námitkami, se kterými se v napadeném rozhodnutí řádně vypořádala.
17. Odkaz na důvodovou zprávu k zákonu č. 176/2019 Sb., kterým byl novelizován ZPC, shledala žalovaná nepřipadným, neboť institut nespolehlivého zaměstnavatele byl do ZPC zaveden již dříve. Žalovaná má za to, že § 178e odst. 2 ZPC se vztahuje na situace, kdy cizinec sám předkládá v řízení potvrzení o bezdlužnosti jako náležitost, která nesmí být starší 30 dnů, a to ke dni podání žádosti. Dodala, že existence nedoplatku kdykoliv v době provozování ekonomické činnosti není důvodem pro označení zaměstnavatele jako nespolehlivého dle § 178f odst. 1 písm. a) ZPC. Předmětné ustanovení spojuje nespolehlivost zaměstnavatele s existencí nedoplatku, na který není povoleno posečkání či úhrada ve splátkách. V případě zaměstnavatele žalobkyně byly evidovány nedoplatky, na které nebyl sjednán splátkový kalendář či povoleno posečkání, po celou dobu řízení. Z tohoto důvodu žalovaná považuje argumentaci žalobkyně o později připsaných platbách za nepřipadnou.
18. Závěrem žalovaná konstatovala, že byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti žalobkyně a ze strany žalované nedošlo k pochybení při aplikaci zákonných ustanovení ani k porušení základních zásad správního řízení. V podrobnostech pak odkázala na obsah napadeného rozhodnutí.

V. Jednání před soudem

19. Při ústním jednání před soudem, které se konalo dne 25. 4. 2023, právní zástupkyně žalobkyně setrvala na podané žalobě. Uvedla, že žalobkyně v průběhu odvolacího řízení prokázala, že její zaměstnavatel neměl v době před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně nedoplatky. Odvolací orgán byl povinen vycházet z takto zjištěného skutkového stavu. Za těchto okolností byla žalovaná povinna věc vrátit správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Žalovaná rovněž nerespektovala podmínku aktuálnosti podkladů týkajících se bezdlužnosti zaměstnavatele, neboť rozhodla na základě údajů starších 30 dnů. Žalobkyně neměla až do okamžiku doručení napadeného rozhodnutí povědomí o podkladech, které si žalovaná obstarala, neboť jí nebyla dána možnost seznámit se s těmito podklady před vydáním napadeného rozhodnutí, jak vyplývá z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. K námitce nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí právní zástupkyně žalobkyně zdůraznila, že v době podání žádosti měla žalobkyně za to, že tato je perfektní, přičemž nemohla ovlivnit chování zaměstnavatele stran plnění jeho odvodových povinností. Poukázala též na změnu okolností v zemi původu žalobkyně a v této souvislosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2020 č. j. 29 A 113/2020-39. Žalovaná, která se z účasti na jednání omluvila a souhlasila s projednáním věci v její nepřítomnosti, odkázala na písemné vyjádření k žalobě.

VI. Posouzení věci soudem

20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Dále přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.),

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.

21. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
22. Podle § 178e odst. 1 ZPC *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.*
23. Podle § 178e odst. 2 ZPC *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.*
24. Podle § 178f odst. 1 písm. a) ZPC *za nespolehlivého zaměstnavatele se pro účely tohoto zákona považuje zaměstnavatel, který není bezdlužnou osobou podle § 178e.*
25. Podle § 44a odst. 11 ZPC *Ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 větě první nebo v § 42g odst. 4 anebo je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e), a dále, jestliže Úřad práce České republiky - krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Ustanovení § 42g odst. 3 věta druhá a § 46 odst. 6 písm. d), e) a f) se použije obdobně. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7, 8 nebo 10, má se za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na posledně oznámenou pracovní pozici.*
26. Podle § 46e odst. 1 ZPC *Ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37, z důvodu uvedeného v § 46 odst. 6 písm. b), d) nebo e) a dále, jestliže cizinci nebyla uznána odborná kvalifikace příslušným uznávacím orgánem.*
27. Podle § 46 odst. 6 písm. d) ZPC *pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, je-li zaměstnavatel cizince podle § 178f nespolehlivý.*
28. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
29. Úvodem soud připomíná, že soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby přitom zásadně předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel. K formulaci žalobních bodů soud pro stručnost odkazuje na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58 a ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78.
30. Pokud tedy žalobkyně v žalobě pouze obecně namítla, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 2 odst. 2 a 3, § 3 a § 50 správního řádu, soud takto obecně formulované

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

žalobní námitky, které jsou prostým výčtem tvrzených porušení bez uvedení toho, v čem konkrétně se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo v důsledku toho dojít ke zkrácení práv žalobkyně, hodnotil pouze v rozsahu, v jakém nalezly svůj odraz v konkrétněji uplatněných žalobních námitkách (k tomu viz níže).

31. Při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí je třeba (v mezích uplatněných žalobních bodů) zodpovědět tyto dvě klíčové otázky: Za prvé, zda správní orgány správně posoudily otázku nespolehlivého zaměstnavatele na základě sdělení VZP ze dne 5. 2. 2021, a za druhé, zda správní orgány dostatečně posoudily případný zásah do rodinného a soukromého života žalobkyně ve smyslu čl. 8 Úmluvy.
32. K první žalobní námitce považuje soud za vhodné předeslat, že institut nespolehlivého zaměstnavatele byl do ZPC zakotven zákonem č. 222/2017 Sb., s účinností od 15. 8. 2017 s cílem efektivně kontrolovat plnění zákonných povinností zaměstnavatelů. Tato novela poměrně přelomově upravila podmínky vydávání, resp. prodlužování doby platnosti zaměstnaneckých karet cizincům ze třetích zemí, neboť zákon č. 176/2019 Sb., s účinností od 31. 7. 2019 vztáhl aplikaci právní úpravy nespolehlivého plátce zaměstnavatele rovněž na žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Tento institut má jednak předcházet skrytému agenturnímu zaměstnávání a neumožnit zaměstnavatelům, kteří systematicky a dlouhodobě neplní povinnosti vyplývající z jiných než pracovněprávních předpisů (tj. předpisů týkajících se např. veřejného zdravotního pojištění, oblasti sociálního zabezpečení, plateb daní atd.), cizince zaměstnávat, jednak se samozřejmě jedná o určitý ochranný prvek vůči zaměstnancům (cizincům). Ačkoli institut nespolehlivého zaměstnavatele míří převážně na agentury práce, jakož i na uživatele agentur práce, jeho smyslem a bezesporu i legitimním zájmem ČR je, aby na jejím území působily pouze ty podnikatelské subjekty, které řádně a včas plní odvody do veřejných rozpočtů.
33. Zcela nerelevantní je argumentace žalobkyně, že zaměstnavatel pouze v určitý okamžik provedl některé platby o pár dní později, resp. že vzniklý nedoplatek bezodkladně uhradil. Aplikovaná zákonná úprava totiž správnímu orgánu neumožňuje provést správní úvahu a hodnotit nespolehlivost zaměstnavatele optikou intenzity či rozsahu zjištěných nedoplateků, jak se snaží namítat žalobkyně. V této souvislosti soud připomíná, že v rámci řízení v prvním stupni správní orgán zjistil, že zaměstnavatel žalobkyně měl evidovány nedoplatky jak u VZP, tak u PSSZ. Podkladem pro vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo sdělení PSSZ ze dne 29. 9. 2020, z něhož se podává, že u zaměstnavatele je evidován dluh ve výši 17 144 Kč, na který nebylo požádáno o splátkový kalendář, a dále sdělení VZP, ze kterého plyne, že společnost Katrina Ros Group má ke dni 28. 9. 2020 evidován nedoplatek pojistného na veřejném zdravotním pojištění a penále, přičemž ani na tyto závazky nebyl uzavřen splátkový kalendář.
34. Přestože byla žalobkyně v řízení před správním orgánem I. stupně seznámena s podklady rozhodnutí a vyhradila si lhůtu k vyjádření, teprve v rámci odvolacího řízení doložila dokumenty deklarující bezdlužnost jejího zaměstnavatele (k obsahu těchto dokumentů viz výše). Na tomto místě je třeba zdůraznit, že žalovaná postupovala zcela v souladu s § 3 správního řádu, pokud za účelem zjištění skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ověřila stav závazků zaměstnavatele u PSSZ a aktuální stav jeho nedoplateků u VZP. Ze sdělení VZP přitom vyplynulo, že zaměstnavatel žalobkyně má evidován nedoplatek penále a nemá sjednán splátkový kalendář (k tomu v podrobnostech viz výše). Žalovaná proto dospěla ke správnému závěru, že zaměstnavatel žalobkyně není osobou bezdlužnou, a je tak nespolehlivým zaměstnavatelem podle § 178f odst. 1 písm. a) ZPC.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

35. K výkladu ustanovení § 178e odst. 1 ve spojení s § 178f odst. 1 písm. a) ZPC je předně třeba konstatovat, že zmíněná ustanovení se váží na existenci nedoplatku, na který není povoleno posečkání či úhrada ve splátkách, přičemž teprve poté je možné označit zaměstnavatele jako nespolehlivého dle § 178f odst. 1 písm. a) ZPC. Nejedná se tedy povšechně o nedoplatky u příslušných správních orgánů vzniklé kdykoli v době provozování ekonomické činnosti dotyčného zaměstnavatele, jak žalobkyně namítla.
36. Soud neshledal důvodnou stěžejní námitku, že žalovaná rozhodovala na základě neaktuální informace o stavu nedoplatků, pokud tento podklad byl starší 30 dnů. Správní orgán si v rámci řízení o prodloužení zaměstnanecké karty může sám obstarat potřebná potvrzení příslušných orgánů. V ustanovení § 178e odst. 2 ZPC se výslovně uvádí, že *bezdlužnost se 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* (podtržení přidáno soudem). Z citovaného ustanovení je tedy patrné, že v něm stanovená lhůta se vztahuje k prokázání bezdlužnosti žadatele v době podání žádosti s tím, že k tomuto dni nesmí být potvrzení o bezdlužnosti starší než 30 dnů. Nevyplývá z něj však, že by podkladem pro rozhodnutí správního orgánu mohlo být pouze takové potvrzení o bezdlužnosti (sdělení o existenci nedoplatků), které ke dni vydání rozhodnutí nebude starší 30 dnů. Správní orgán proto správně zohlednil všechna potvrzení předložená žalobkyní i potvrzení zaslaná orgány uvedenými v § 178e odst. 1 ZPC bez ohledu na datum jejich vydání (shodně též rozsudek Městského soudu ze dne 29. 11. 2022, č. j. 11 A 233/2021-39). V intencích shora uvedeného je proto námitka žalobkyně o zastaralosti sdělení VZP ze dne 5. 2. 2021 nedůvodná. Nadto je třeba konstatovat, že žalobkyně ani v řízení před soudem nepředložila důkaz, který by vyvrátil skutková zjištění, z nichž žalovaná vycházela. Tvzení žalobkyně, že její zaměstnavatel je ke dni podání žaloby opakovaně bezdlužný, je tak samo o sobě pro posouzení věci bez významu.
37. K námitce nepřiměřenosti postupu při aplikaci ustanovení § 178f odst. 1 písm. a) ZPC soud uvádí, že správní orgány nejsou dle ZPC povinny ani oprávněny u orgánů vymezených v § 178e odst. 1 ZPC zjišťovat výši nedoplatku a dobu jeho trvání. Má-li tedy zaměstnavatel nedoplatek, považuje se dle ZPC za nespolehlivého, čímž je dána zákonná překážka, která brání vydání zaměstnanecké karty. Soud neshledává důvod vykládat ustanovení § 178f odst. 1 písm. a) ve spojení s § 178e odst. 1 ZPC 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 například dosahují určité výše či trvají jen po určitou (nikoliv krátkou) dobu. Soud na tomto místě znovu připomíná, že aplikované ustanovení § 178f odst. 1 písm. a) ZPC neskýtá jakýkoli prostor pro správní uvážení, prostřednictvím kterého by správní orgán mohl přihlížet k dílčím aspektům (důvodům) vzniku a existence nedoplatku na zákonných odvodech. Zároveň lze 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. Je tedy na žadateli, aby případně v součinnosti se svým budoucím zaměstnavatelem takové okolnosti správnímu orgánu sdělil. Nelze proto přisvědčit ani argumentaci, že žalobkyně není žádným způsobem schopna ovlivnit, zda její zaměstnavatel odvádí veškeré zákonem stanovené platby.

38. Ačkoli bylo z podkladů zřejmé, že společnost Katrina Ros Group podmínku bezdlužnosti nesplňuje, žalobkyně na zjištěné skutečnosti a na podklady shromážděné správním orgánem I. stupně pro vydání rozhodnutí nereagovala před tím, než bylo o její žádosti rozhodnuto. Mohla tak učinit volbou jiného vhodného zaměstnavatele či předložením potvrzení o bezdlužnosti vybraného zaměstnavatele. Není tedy pravdou, že by nemohla odstranit nedostatky žádosti například tím, že by si zvolila jiného vhodného zaměstnavatele či že by v kooperaci s již zvoleným zaměstnavatelem docílila toho, aby před vydáním rozhodnutí zaměstnavatel doplatil nedoplatky a získal tak status bezdlužné osoby. Ostatně žalobkyni zjevně nečinilo obtíže obstarat si u příslušných orgánů potvrzení týkající se platební morálky jejího zaměstnavatele stran řádného a včasného plnění jeho zákonných odvodů. K tíži žalobkyně jde však to, že tyto dokumenty předložila až v rámci odvolacího řízení. Sdělení VZP z 28. 12. 2020 o bezdlužnosti zaměstnavatele žalobkyně se vztahuje k datu 30. 11. 2020, tj. k datu, které předcházelo vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Pakliže žalobkyně předložila toto potvrzení až v odvolacím řízení, je zřejmé, že s odstupem několika měsíců již pozbylo pro svou neaktuálnost potenciál relevantní informace ve smyslu § 178f odst. 1 písm. a) ZPC. Zbývá dodat, že byť se právní úprava ZPC může zdát příliš tvrdá, je nutno respektovat, že je právem každého státu regulovat příchod a pobyt cizinců na jeho území a stanovit pro jednotlivé pobytové režimy podmínky, kterým je cizinec povinen se podrobit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 4 Azs 229/2017-34).
39. Soud se dále zabýval namítaným nedostatečným posouzením zásahu do rodinného a soukromého života žalobkyně ve smyslu čl. 8 Úmluvy.
40. Nejvyšší správní soud v celé řadě svých rozhodnutí výslovně potvrdil, že správní orgány nejsou ani v případech, v nichž nedochází k aplikaci § 174a zákona o pobytu cizinců, zbaveny povinnosti respektovat čl. 8 Úmluvy (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 6 Azs 348/2017 - 26, či ze dne 21. 3. 2019, č. j. 5 Azs 88/2018 - 32). Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, bod 12, či ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017 - 35). Pokud tedy cizinec v průběhu správního řízení namítá nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a porušení článku 8 Úmluvy, správní orgán se s touto námitkou musí vypořádat bez ohledu na to, zda ZPC v daném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a tohoto zákona. K potenciální aktivaci čl. 8 Úmluvy tedy nedochází automaticky a z úřední povinnosti, ale je na cizinci, aby v řízení vznesl konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019 - 31, bod 15, či ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39, bod 19). Je třeba navíc konstatovat, že čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že konkrétně vyargumentovaná nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na první pohled nemyslitelná, tzn. že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy.
41. V rozsudku ze dne 24. 3. 2021 č. j. 10 Azs 226/2020-52 Nejvyšší správní soud uvedl, že: „(z) konstantní judikatury správních soudů ovšem plyne, že v případě řízení o žádosti je především na žadateli (tj. v projednávané věci stěžovateli), aby vyvinul dostatečnou aktivitu pro kladné vyřízení žádosti. Naopak se v takovém řízení neuplatní zásada vyšetřovací, podle níž by

bylo na správním orgánu, aby zjišťoval skutečný stav věci. Uvedené závěry plně dopadají také na oblast pobytu cizinců. S ohledem na zásadu koncentrace řízení je tedy nutné relevantní skutečnosti a důkazy tvrdit a označit (předložit) již v řízení před správním orgánem I. stupně ...“. K prolomení této zásady může dojít ve zcela výjimečných případech, které v zásadě odpovídají výše uvedeným výjimečným případům zvláštního posuzování přiměřenosti rozhodnutí v důsledku přímé aplikace čl. 8 Úmluvy.

42. Žalobkyně však ve správním řízení žádné konkrétní okolnosti, které by odůvodňovaly důkladné zkoumání přiměřenosti zásahu rozhodnutí o neprodloužení zaměstnanecké karty do jejího soukromého a rodinného života, nenamítala. V odvolání toliko uvedla, že na území ČR žije od srpna roku 2018 se svým partnerem, se kterým je ve vztahu 13 let. Společně bydlí v pronajatém bytě, přičemž má silné sociální vazby i na ostatní rodinné příslušníky. Je vlastníkem osobního automobilu registrovaného v ČR a v rámci sebevzdělávání dochází na individuální kurzy českého jazyka.
43. Soud předně souhlasí se žalovanou, že žalobkyně v odvolacím řízení neuvedla žádné nové důkazy ani okolnosti stran svého rodinného a soukromého života, které nemohla uvést již v řízení před správním orgánem I. stupně. S ohledem na zásadu koncentrace řízení vyjádřenou v ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu proto žalovaná nebyla povinna k těmto namítaným okolnostem přihlížet, a jejich hodnocení tak učinila nad rámec nutného vypořádání odvolacích námitek. Soud *obiter dictum* konstatuje, že skutečnosti tvrzené žalobkyní v rámci odvolání pro svou obecnost neposkytly žalované prostor pro podrobné zkoumání přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Správní orgány nebyly povinny za žalobkyni domýšlet skutečnosti a z vlastní iniciativy vyhledávat a opatřovat důkazy, které by mohly svědčit ve prospěch žalobkyně v otázce (ne)přiměřenosti zásahu do jejího soukromého a rodinného života (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 7 Azs 49/2020-35, či ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 142/2012-21). Z tohoto pohledu je proto správný závěr, že vztahy a vazby žalobkyně v ČR nejsou svou povahou ničím výjimečné ani nenahraditelné do té míry, že by tyto vazby nemohla žalobkyně dále rozvíjet na základě jiného oprávnění k pobytu např. za účelem rodinným ve vztahu k ostatním rodinným příslušníkům pobývajícím na území, případně prostřednictvím krátkodobých pobytů na základě bezvízového styku. Soud se s tímto posouzením ztotožňuje, neboť žalobkyně neprokázala mimořádné okolnosti stran svého rodinného a soukromého života na území odůvodňující přímou aplikaci čl. 8 Úmluvy. Ze skutkových tvrzení žalobkyně totiž nikterak nevyplývá konkrétní intenzita rodinných, popřípadě jiných vazeb, například to, že by partner žalobkyně či její příbuzní byly osobami na ní ekonomicky či jinak závislými, event. že je to naopak žalobkyně, která se neobejde bez osobní nebo jinak významné pomoci těchto osob.
44. Soud k tomu dodává, že si je vědom závažnosti aktuální situace na Ukrajině, tedy v zemi původu žalobkyně. Soudu je také známa judikatura správních soudů, která ve věcech mezinárodní ochrany či správního vyhoštění a v souvislosti s aplikací zásady *non-refoulement* (viz například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2022 č. j. 5 Azs 86/2021-33 nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2020 č. j. 5 Azs 89/2022-24) dospěla k závěru, že válečný konflikt vyvolaný invází ozbrojených sil Ruské federace na Ukrajinu je skutečností, k níž je třeba přihlídnout navzdory procesnímu pravidlu, že při přezkumu správního rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). V nyní projednávané věci

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

však nelze pomíjet zákonné podmínky, které je třeba k získání předmětného pobytového titulu splnit, neboli soud nemůže jakkoli „slevit“ ze své povinnosti být vázán zákonem a zákonnou úpravu řádně a celistvě aplikovat. Jestliže tedy soud jako věcně správný a souladný se zákonnou úpravou aproboval závěr žalované, že zaměstnavatel žalobkyně je ve smyslu § 178f odst. 1 písm. a) ZPC nespolehlivý, nemůže současně tento zjištěný nedostatek zcela ignorovat a své rozhodnutí zbudovat toliko na hodnocení skutečností, v nichž žalobkyně spatřuje nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života. Situace, v níž se žalobkyně s ohledem na probíhající ozbrojený konflikt na Ukrajině nachází, je jistě mimořádně složitá, avšak není pro žalobkyni bezvýchodná, ať již cestou podání žádosti o udělení víza za účelem strpění či žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany. Touto optikou nahlíženo proto soud nemohl přistoupit k výjimečnému prolomení zásady vyjádřené v ustanovení § 75 odst. 1 s.ř.s. a přihlížet k okolnostem, které nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí. Pro úplnost soud dodává, že žalobkyní odkazované rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2022 č. j. 29 A 113/2020-39 není pro posouzení nyní projednávané věci přílehavé, neboť Krajský soud v Brně v něm pouze obecně konstatoval, že je třeba přihlídnout ke skutečnostem, k nimž došlo na Ukrajině až po vydání napadených rozhodnutí. Své rozhodnutí však vystavěl na nosném závěru o nepřezkoumatelnosti jím posuzovaných rozhodnutí, a to i ve vztahu k vypořádání se s otázkou přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobců a jejich rodinných příslušníků. Řečeno jinak, Krajský soud v Brně neuzavřel, že jím přezkoumávaná rozhodnutí je třeba zrušit s ohledem na změnu poměrů v zemi původu žalobců, nýbrž pro zásadní nedostatky spočívající v nepřezkoumatelnosti závěrů, k nimž správní orgány dospěly.

45. Vzhledem k výše uvedenému soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně směřující do nesprávného zjištění skutkového stavu věci ve spojení s posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života.
46. Závěrem soud uvádí, že nemohl přihlížet k námitce týkající se porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaným, neboť tuto námitku žalobkyně uplatnila poprvé až při ústním jednání před soudem, tedy až po uplynutí lhůty stanovené v § 72 odst. 1 s.ř.s., a tudíž ve smyslu § 71 odst. 2 věta druhá s.ř.s. opožděně. Ačkoli by soud žalobkyni dal za pravdu, pokud by tuto námitku uplatnila včas, nemůže tuto vadu řízení vzhledem k bezvýjimečně platné zásadě koncentrace žalobních námitek jakkoli reflektovat.

VII. Závěr a náklady řízení

47. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
48. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a procesně úspěšné žalované žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

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. 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 25. dubna 2023

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu