



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **V. B.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 2021, čj. MV-7687-8/SO-2021, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2023, čj. 15 A 41/2021-50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Správní orgán prvního stupně (Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky) však zjistil, že její zaměstnavatel má evidován dluh na pojistném na sociální zabezpečení, na veřejné zdravotní pojištění a na penále z dlužného pojistného na veřejné zdravotní pojištění, a je tedy nespolehlivý podle § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žádost proto rozhodnutím ze dne 9. 12. 2020, čj. OAM 39380-20/ZM-2020, zamítl. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala odvolání, které žalovaná zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v záhlaví označeným rozhodnutím potvrdila. Vyšla u toho (ověřila), že nebyl uhrazen nedoplatek penále z dlužného pojistného na veřejné zdravotní pojištění,

byť nedoplatek za pojistné na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění uhrazen byl. Pro označení zaměstnavatele za nespolehlivého je dostačující existence nedoplatku v jakékoliv výši, pokud současně není povoleno posečkání nebo není sjednán splátkový kalendář.

[2] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Neztotožnil se s námitkou žalobkyně, podle které žalovaná pochybila tím, že pro posouzení nespolehlivosti zaměstnavatele vycházela ze sdělení Všeobecné zdravotní pojišťovny ze dne 5. 2. 2021, ačkoliv rozhodnutí vydala až 16. 3. 2021, tedy více jak 30 dní po sdělení. Podle § 178e odst. 2 zákona o pobytu cizinců totiž potvrzení příslušných orgánů nesmí být starší než 30 dnů ke dni podání žádosti, a nikoliv ke dni rozhodování správního orgánu. Ani v řízení před soudem pak žalobkyně nepředložila důkaz, který by vyvracel skutková zjištění žalované.

[3] Nesouhlasil ani s námitkami, podle nichž posouzení nespolehlivosti zaměstnavatele žalobkyně bylo nepřiměřené. První z nich se týkala toho, že zaměstnavatel provedl některé platby později, a proto měl v určitý okamžik nedoplatek; ten však bezodkladně uhradil. Podle městského soudu ale text zákona neumožňuje za nespolehlivého (bezdlužného) považovat pouze takového zaměstnavatele, u kterého bude prokázáno, že jeho nedoplatky například dosahují určité výše či trvají delší dobu. Správní orgány navíc ani nejsou povinny či oprávněny zjišťovat výši nedoplatku a dobu jeho trvání. Aplikované ustanovení nenabízí prostor pro správní uvážení. Druhá námitka týkající se nepřiměřenosti pak spočívala v tom, že žalobkyně neměla možnost odstranit nedostatky žádosti. Podle městského soudu ale byla v prvostupňovém řízení vyzvána k tomu, aby se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí a případně se k nim vyjádřila. Měla tedy prostor zvolit jiného vhodného zaměstnavatele, případně docílit toho, aby dosavadní zaměstnavatel nedoplatky uhradil. Potvrzení o bezdlužnosti předložila až v rámci odvolacího řízení, a to ještě k datu předcházejícímu vydání prvostupňového rozhodnutí; to tedy pro svou neaktuálnost ztratilo potenciál být relevantní informací ve smyslu § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[4] V otázce nedostatečného posouzení zásahu do rodinného a soukromého života žalobkyně vyšel městský soud jednak z toho, že žalobkyně ve správním řízení neuvedla žádné konkrétní okolnosti, které by důkladné zkoumání přiměřenosti zásahu odůvodňovaly, a jednak v odvolacím řízení neuvedla žádné nové důkazy, které by nemohla uvést již před správním orgánem prvního stupně. S ohledem na zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nebyla žalovaná povinna přihlížet k tvrzením o partnerském vztahu, bydlení, sociálních vazbách, vlastnictví automobilu a kurzech českého jazyka. Nad rámec toho uvedl, že skutečnosti uvedené v odvolání navíc byly obecné. Přistoupit pak nebylo možné ani k výjimečnému prolomení zásady, podle které soud vychází ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu. Soud si byl vědom závažnosti aktuální situace na Ukrajině a judikatury správních soudů, která v souvislosti s aplikací *non-refoulement* dospěla v některých věcech k tomu, že je tamní válečný konflikt skutečností, k níž je třeba přihlídnout navzdory pravidlu vyjádřenému v § 75 odst. 1 s. ř. s. V projednávané věci však k výjimečnému prolomení dané zásady nepřistoupil. Žalobkyně si totiž může podat žádost o udělení víza za účelem strpění či žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany. Nedostatek spočívající v nespolehlivosti zaměstnavatele navíc soud nemůže zcela ignorovat a své rozhodnutí založit pouze na hodnocení skutečností, v nichž žalobkyně spatřuje nepřiměřený zásah do svého soukromého a rodinného života.

pokračování

[5] Městský soud dodal, že námitku porušení § 36 odst. 3 správního řádu (tedy práva se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí) žalobkyně uplatnila až po uplynutí lhůty dle 72 odst. 1 s. ř. s. Ačkoliv by dal žalobkyni za pravdu, pokud by tuto námitku uplatnila včas, nemůže danou vadu reflektovat. Obecně formulovanou námitku, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 2 odst. 2 a 3, § 3 a § 50 správního řádu, pak městský soud hodnotil pouze v rozsahu, v jakém nalezla svůj odraz v konkrétněji uplatněných žalobních námitkách.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalované.

[7] Městský soud podle ní pochybil tím, že se věcně nevypořádal s námitkou porušení práva seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim v odvolacím řízení. Stěžovatelka v rámci odvolání prokázala, že bezprostředně před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalované nebylo možné považovat jejího zaměstnavatele za nespolehlivého. Namísto zrušení rozhodnutí však žalovaná přistoupila k rozsáhlému dokazování, a nejen že ji zkrátila na procesním právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, ale také ji zkrátila na jejím právu bránit se proti překvapivému rozhodnutí. Důsledkem toho pak byla ztráta pobytového oprávnění a stanovení lhůty k vycestování z území ČR. Tyto vady odvolacího řízení dosahovaly natolik vysoké a závažné intenzity, že k nim měl městský soud přihlédnout i z úřední povinnosti. Její námitka byla navíc podřaditelná pod již v žalobě uplatněnou námitku porušení § 2 odst. 2 a 3 a § 3 správního řádu. Z odůvodnění rozsudku není zřejmé, z jakého důvodu nebyla tato námitka podřaditelná pod rozsah uplatněných žalobních bodů ani z jakého důvodu městský soud k této námitce nepřihlédl z úřední povinnosti. To činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[8] Dále stěžovatelka setrvává na námitce, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Žalovaná vycházela z neaktuálních podkladů, čímž zatížila řízení závažnou vadou. Požadavek aktuálnosti je naplněn pouze tehdy, pokud správní orgány ověří stav závazků zaměstnavatele ke dni vydání rozhodnutí, respektive bezprostředně před výzvou k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí jakožto posledním úkonem před jeho vydáním. Sdělení Všeobecné zdravotní pojišťovny však bylo vydáno více než měsíc před vydáním rozhodnutí ve věci samé.

[9] Správní orgány též mechanicky aplikovaly ustanovení o nespolehlivosti zaměstnavatele, aniž by přihlédly k individuálním okolnostem případu (zejména výše nedoplatků zaměstnavatele či bezodkladné úhradě nedoplatků poté, co vyšly najevo). I v daném případě se tedy měl uplatnit požadavek na individualizaci a přiměřenost rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů vykazují znaky přepjatého formalismu.

[10] Dále stěžovatelka namítá nedostatečné posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí na její soukromý a rodinný život. Za takové posouzení nelze považovat obecný poukaz na možnost řešení pobytové situace alternativním způsobem; žalovaná nereflektovala okolnosti případu. Městský soud pak tento nedostatek nahradil vlastními úvahami o přiměřenosti zásahu, namísto toho, aby rozhodnutí zrušil. Povinnost zvážit proporcionalitu přitom vyplývá již z přímo aplikovatelného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních

svobod. Existence zásahu do práv stěžovatelky plynula v dané věci z obsahu správního spisu. Městský soud měl navíc s ohledem na zásadu *non-refoulement* povinnost přihlídnout k podstatné změně okolností v zemi původu.

[11] Městský soud také v souvislosti s posouzením zásahu do jejího soukromého a rodinného života nesprávně vymezil intenzitu újmy. Nesprávně uzavřel, že případná nepřiměřenost dopadu rozhodnutí nemůže nic změnit na aplikaci § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Tento závěr považuje stěžovatelka za rozporný s rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2021, čj. 10 Azs 366/2021-35, a Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2023, čj. 8 A 6/2021-51.

[12] Žalovaná ve vyjádření odkázala na své rozhodnutí a rozsudek městského soudu. Stěžovatelka podle ní uplatňuje obdobné námitky jako v případě odvolacího řízení a řízení před městským soudem. Dále pak uvedla, že městský soud oprávněně nepřihlédl k námitce stěžovatelky ohledně porušení § 36 správního řádu, jelikož byla uplatněna až při ústním jednání. Prostý výčet předpisů pak nelze považovat za řádně přezkoumatelné žalobní body. K potřebě zohlednit válečný konflikt žalovaná uvedla, že je stěžovatelka držitelkou dlouhodobého víza za účelem strpění, které jí bylo vydáno právě v souvislosti s daným konfliktem. Není tedy důvod prolomit zásadu soudního přezkumu podle skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodování správních orgánů.

[13] Stěžovatelka v reakci na vyjádření žalované podala repliku, v níž odkázala na rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2023, čj. 2 Azs 162-2023-15. K okolnostem spočívajícím v existenci ozbrojeného konfliktu na území Ukrajiny a související hrozbě porušení zásady *non-refoulement* musí podle tohoto rozsudku soudy přihlížet z úřední povinnosti, a to nejen ve věci udělení mezinárodní ochrany a správního vyhoštění, ale také ve věci prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (zaměstnanecké karty).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.1 Přípustnost kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud se i s ohledem na vyjádření žalovaného a podobu kasační argumentace stěžovatelky nejprve zabýval přípustností jednotlivých kasačních námitek. Kasační stížnost lze totiž podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka musí reagovat na argumentaci krajského (městského) soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které soud v napadeném rozsudku uvedl, nesprávné. Musí tedy vylíčit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl soud vůči ní dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, čj. 6 As 358/2021-38, bod 11). Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedla v řízení před krajským (městským) soudem, aniž by jakkoliv reflektovala argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvávání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9.

pokračování

2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36, body 10–14). Pro úplnost lze dodat, že obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatelka rozhodnutí krajského soudu napadá, také nejsou přípustné (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59).

[15] V tomto ohledu je třeba předně upozornit na to, že stěžovatelka v kasační stížnosti setrvala na námitce, podle které žalovaná vycházela z neaktuálních podkladů, tedy ze sdělení zdravotní pojišťovny, které bylo vydáno více než měsíc před rozhodnutím žalované. S takovou námitkou se však městský soud podrobně vypořádal již v bodě 36 napadeného rozsudku. V něm uvedl, že podle § 178e odst. 3 zákona o pobytu cizinců nesmí být potvrzení bezdlužnosti (sdělení o existenci nedoplatků) starší než 30 dnů ke dni podání žádosti. Dané ustanovení pak vyložil tak, že z něho nevyplývá, že by podkladem pro rozhodnutí správního orgánu mohlo být pouze takové potvrzení, které ke dni vydání rozhodnutí nebude starší 30 dnů. V bodě 34 napadeného rozsudku pak městský soud taktéž vysvětlil, že žalovaná postupovala v souladu se zásadou materiální pravdy, pokud si v rámci odvolacího řízení ověřila stav závazků a nedoplatků zaměstnavatele. Stěžovatelka v kasační stížnosti setrvává na požadavku aktuálnosti potvrzení. Své úvahy však podkládá pouze obecným odkazem na zásadu materiální pravdy, kterou argumentovala již v žalobě a s níž se městský soud vypořádal. Nereaguje tedy na odůvodnění napadeného rozsudku způsobem, který by umožnil Nejvyššímu správnímu soudu shora reprodukované závěry městského soudu přezkoumat. Ve světle výše uvedené judikatury tedy nejde o přípustnou kasační námitku.

[16] Stěžovatelka také vyjádřila nesouhlas s tím, že samotná nepřiměřenost zásahu do jejího soukromého a rodinného života nemůže popřít nutnost aplikace § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Kromě této obecné argumentace však v této souvislosti bez dalšího jen odkázala na shora již blíže označené rozsudky čj. 10 Azs 366/2021-35 a čj. 8 A 6/2021-51. Z argumentace stěžovatelky však není zřejmé, z jakých konkrétních důvodů závěr městského soudu vyjádřený především v bodě 44 napadeného rozsudku zpochybňuje a v čem je s odkazovanou judikaturou v rozporu. Je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není oprávněn k tomu, aby za žalobkyni domýšlel, v čem konkrétně mohou být závěry městského soudu nezákonné. Ani tato část stěžovatelčiny argumentace tak (pro svou obecnost) nemůže představovat přípustnou kasační námitku.

III.2 Posouzení přípustných kasačních námitek

[17] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích přípustných kasačních námitek a současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] První okruh stěžovatelkou uplatněné kasační argumentace se týká tvrzeného pochybení žalované spočívajícího v tom, že stěžovatelku v odvolacím řízení neseznámila s podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelka předně namítá, že se městský soud kvůli opožděnosti nevypořádal s touto její námitkou, kterou v tomto směru sice konkretizovala až při ústním jednání, ale byla podle ní podřaditelná pod námitku porušení § 2 odst. 2 a 3 a § 3 správního řádu, kterou uplatnila již v žalobě. Námitku porušení zmíněných ustanovení však městský soud považoval za příliš obecnou, a jako takovou se jí nezabýval; hodnotil ji

pouze v rozsahu, ve kterém nalezla svůj odraz v konkrétněji řádně uplatněných žalobních námitkách (bod 30 napadeného rozsudku). Městskému soudu je třeba dát za pravdu v tom, že mezi (těmito) konkrétněji uplatněnými námitkami se nenacházela námitka, podle které stěžovatelka neměla možnost se v odvolacím řízení vyjádřit k podkladům. V tomto ohledu je třeba připomenout setrvalou judikaturu, podle níž prostý výčet paragrafů správního řádu, které údajně správní orgán porušil (ani jejich parafrázi), za žalobní bod považovat nelze (např. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2006, čj. 8 Azs 134/2005-44). Odkaz stěžovatelky na zmíněná ustanovení pak v dané věci nelze ve vztahu k otázce neseznámení se s podklady v odvolacím řízení považovat ani v kontextu dalšího odůvodnění žaloby za dostatečně individualizovaný, aby jej bylo možno označit za řádně uplatněný žalobní bod. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[20] K výše uvedenému lze pro úplnost dodat, že Nejvyšší správní soud se nemohl ztotožnit ani se související poznámkou stěžovatelky o tom, že napadený rozsudek je v tomto směru nepřezkoumatelný. Z hlediska přezkoumatelnosti je totiž nutno považovat za dostatečné konstatování městského soudu, podle něhož nebyla námitka porušení § 36 odst. 3 správního řádu v žalobě uplatněna.

[21] Stěžovatelka má dále za to, že (bez ohledu na posouzení obsahu žaloby) se měl městský soud otázkou seznámení se s podklady v odvolacím řízení zabývat z úřední povinnosti. To, proč se danou otázkou nezabýval, navíc podle stěžovatelky taktéž nezdůvodnil dostatečně. V tomto směru považuje Nejvyšší správní soud za vhodné předeslat, že přezkum vad uvedených v § 76 odst. 1 s. ř. s. z úřední povinnosti nevyplývá přímo z textu zákona, nýbrž jej postupně dovodila soudní praxe. Ta však dospěla k tomu, že ne ke všem vadám uvedeným v daném ustanovení lze z úřední povinnosti přihlídnout. Z hlediska nyní projednávané věci je v tomto směru klíčové především usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, podle něhož je soud oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť nebyly žalobcem výslovně namítány, pouze pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Výše uvedené pak tedy musí být i východiskem pro aplikaci § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle něhož *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[22] Nejvyšší správní soud v návaznosti na shora uvedené předně nepovažuje za důvodnou námitku stěžovatelky, podle které městský soud nedostatečně zdůvodnil, proč k tvrzené vadě řízení nepřihlížel z úřední povinnosti. Je totiž primárně na žalobkyni (stěžovatelce), aby řádně a včas namítla, v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí či jemu předcházejícího řízení. Pouze pokud soudu některé vady řízení (které případně shledá) brání v přezkoumání rozhodnutí v rozsahu včas namítaných žalobních bodů, je na něm, aby vysvětlil, v čem spočívají a v čem zmíněnému přezkumu brání. Nelze naopak po městském soudu požadovat, aby se zabýval různými myslitelnými vadami řízení, které by bylo možno ze správního spisu zjistit, a detailně zdůvodňoval, proč k nim z úřední povinnosti nepřihlídl. To by ostatně bylo i v rozporu s požadavkem na nutnou míru obezřetnosti při rušení soudních rozhodnutí pro jejich nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, čj. 8 Afs 71/2012-161). Nejvyšší správní soud v této souvislosti nemohl přehlédnout, že městský soud v závěru odůvodnění napadeného rozsudku mimo jiné vyjevil, že ohledně výše zmiňované vady řízení by dal – v případě včasného uplatnění námitky – stěžovatelce za pravdu

pokračování

(bod 46 napadeného rozsudku). Přestože lze mít určitou pochybnost o vhodnosti takového konstatování ze strany soudu (tedy nijak blíže neodůvodněné vyjádření náhledu na věcné hodnocení otázky, kterou se však soud nezabýval), nic to nemění na závěru, že městský soud nebyl povinen detailněji odůvodňovat, proč k této vadě nepřihlédl z úřední povinnosti.

[23] Jde-li pak o samotnou otázku, zda městský soud nepřihlédnutím k uvedené vadě z úřední povinnosti pochybil, ani v tomto ohledu nelze stěžovatelce přisvědčit. Ta v této souvislosti poukazuje na význam práva seznámit se s podklady pro rozhodnutí a zdůrazňuje, že tvrzená vada má za následek překvapivost rozhodnutí žalované. Z toho důvodu je k ní třeba podle stěžovatelky přihlížet z úřední povinnosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připouští, že existují rozhodnutí tohoto soudu, které s tímto názorem stěžovatelky souzní. Lze odkázat například na rozsudek ze dne 17. 7. 2014, čj. 7 Afs 99/2013-32. V nyní projednávané věci je nicméně třeba setrvat na závěrech shora již citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, které zmíněná judikaturní linie ne zcela dostatečně zohledňuje. Jak ostatně výslovně plyne i z relevantní odborné literatury, judikaturu nereflektující citované závěry rozšířeného senátu lze považovat za judikatorní exces (viz § 76 Rozhodování bez nařízení jednání. In: KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš aj. Soudní řád správní: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, str. 615). Takový exces pak nezakládá ani povinnost odlišný právní názor respektovat, ani povinnost předložit věc k posouzení rozšířenému senátu znovu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, bod 21). Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené v nyní projednávané věci setravá na názoru svého rozšířeného senátu a neztotožňuje se tedy s tím, že by překvapivost rozhodnutí sama o sobě byla vadou, ke které musí krajské soudy přihlížet z úřední povinnosti.

[24] Pro zodpovězení sporné otázky, tedy zda v nynější věci městský soud měl k tvrzené vadě řízení přihlížet z úřední povinnosti, je tak v souladu se shora uvedeným klíčové to, zda tato vada případně mohla bránit v přezkoumání včasných a řádných žalobních bodů. Podle Nejvyššího správního soudu tak tomu ovšem v projednávané věci nebylo a napadený rozsudek tedy i v tomto ohledu ob stojí. K tomu lze uvést, že z povahy věci soudy z úřední povinnosti přihlíží k takovým vadám, které nerespektují samotný procesní rámec určitého řízení (např. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 As 163/2016-27). K tomu však v projednávané věci nedošlo. Ani z obsahu podané žaloby zde pak není zřejmé, přezkumu jakého žalobního bodu by tvrzená vada bránila. Stěžovatelka v žalobě nenamítala, že by zaměstnavatel byl ke dni deklarovánému ve sdělení zdravotní pojišťovny vyžádaném žalovanou bezdlužný, ani jinak konkrétně nezpochybňovala zjištění, k nimž žalovaná dospěla na základě podkladů, s nimiž stěžovatelku neseznámila. Samotný obsah uvedeného sdělení tedy v projednávané věci spornou otázkou nebyl, žalobní argumentace stěžovatelky naopak spíše směřovala k tomu, že žalovaná měla svůj dotaz zdravotní pojišťovně opakovat (aktualizovat jej), tedy opatřit podklad další. I s ohledem na to tedy nelze na tvrzenou vadu nahlížet tak, že by bránila přezkumu žalobních bodů. Ani sama stěžovatelka ostatně v kasační stížnosti neuvádí, přezkumu kterých (včasných) žalobních námitek měla tvrzená vada bránit.

[25] Pro úplnost lze dodat, že stěžovatelkou v této souvislosti v kasační stížnosti citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2021, čj. 55 A 20/2021-21, není v projednávané věci přílehlavý. V odkazované věci totiž byla obdobná vada řízení namítána v žalobě. Ve věci nynější však není spor o to, zda tvrzená vada mohla představovat podstatnou

vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nýbrž o to, zda měl k dané vadě městský soud přihlížet z úřední povinnosti, tedy i bez včas uplatněné námitky.

[26] Další okruh kasační argumentace se týká nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí na soukromý a rodinný život stěžovatelky. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu předně ztotožňuje s městským soudem, podle kterého k aktivaci čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (od kterého se povinnost zvážit přiměřenost odvíjí) nedochází zcela automaticky a z úřední povinnosti (bod 40 napadeného rozsudku). Je především na cizinci, aby v řízení vznesl konkrétní námitku (argumentaci) nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života, a teprve pak se správní orgán s touto otázkou musí odpovídajícím vypořádat (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, bod 19, č. 3990/2020 Sb. NSS). Shodný názor zaujala také žalovaná při vypořádávání odvolací námitky, podle které se správní orgán prvního stupně nevypořádal s dopady soukromého a rodinného života stěžovatelky. Stěžovatelka konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života v prvostupňovém řízení nevznesla, a nebylo tak povinností správního orgánu se s ní vypořádat. Stěžovatelka v rámci kasační argumentace v této souvislosti nijak konkrétně nezpochybnuje východisko městského soudu týkající se koncentrace řízení (tedy povinnost uvést relevantní skutečnosti již v prvostupňovém řízení, viz bod 43 rozsudku). K posouzení stěžovatelkou uváděných konkrétních skutečností týkajících se jejího soukromého a rodinného života městský soud výslovně přistoupil pouze *obiter dictum*, tedy nelze mít ani za to, že by touto částí odůvodnění nepřipustně nahradil žalovanou. Stěžovatelka pak v kasační stížnosti navíc ani nijak konkrétně nepřibližuje, jaké okolnosti týkající se právě jejího soukromého a rodinného života měly plynout ze správního spisu a být natolik zjevné a významné, aby se jimi správní orgán zabýval a hodnotil je. Pro úplnost lze dodat, že ve věci stěžovatelkou odkazovaného rozsudku NSS ze dne 18. 10. 2022, čj. 5 Azs 33/2022-39, nepřiměřenost rozhodnutí správních orgánů s ohledem na jejich dopady do soukromého a rodinného života cizinec namítal již v prvostupňovém řízení (viz bod 27 odkazovaného rozsudku).

[27] Zmiňuje-li v této souvislosti dále stěžovatelka (s odkazem na další judikaturu Nejvyššího správního soudu), že za posouzení přiměřenosti nelze považovat obecný poukaz na možnost řešení pobytové situace jiným způsobem, lze k tomu pouze uvést, že jiné možnosti řešení pobytové situace stěžovatelky městský soud v napadeném rozsudku nezmiňoval v souvislosti s posouzením samotné přiměřenosti, nýbrž v souvislosti s aplikací zásady *non-refoulement* (k tomu viz níže).

[28] Podle stěžovatelky měl dále městský soud právě s ohledem na zásadu *non-refoulement* povinnost přihlídnout k podstatné změně okolností v zemi původu, tedy zohlednit probíhající válečný konflikt na Ukrajině. Nejvyšší správní soud si je v této souvislosti vědom toho, že po vydání rozhodnutí žalované nastala na území Ukrajiny změna bezpečnostní situace. Dne 24. 2. 2022 došlo k invazi ozbrojených sil Ruské federace na území Ukrajiny a k válečnému konfliktu, který dosud trvá. Tuto skutečnost (jako skutečnost obecně známou) není třeba v řízení dokazovat (rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2022, čj. 10 Azs 537/2021-31).

[29] Obecně platí, že soudy rozhodující ve věcech správního soudnictví vycházejí při přezkumu správních rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Mohou však nastat výjimky, v nichž se

pokračování

toto pravidlo neuplatní a je nutno přistoupit k prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. Jednu z výjimek představuje zásada *non-refoulement*, která je projevem přímo použitelných mezinárodních norem, jimiž je Česká republika vázána. Ty zaručují právo na život, zákaz mučení nebo vystavení nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání (čl. 2 a 3 Úmluvy). Uvedenou zásadu je nutno „vykládat tak, že stanoví závazek České republiky nevystavit žádnou osobu, jež podléhá její jurisdikci, újmě, která by spočívala v ohrožení života či vystavení mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, újma brozila“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Pokud tedy existují důvodné obavy, že by v souvislosti s nuceným opuštěním území byl cizinec vystaven jednání v rozporu s čl. 2 a 3 Úmluvy, přihlédně soud k novým skutečnostem, a to i v řízení o kasační stížnosti (rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2023, čj. 2 Azs 162/2023-15, bod 14). Nejvyšší správní soud v tomto naposledy zmíněném rozsudku (na který stěžovatelka odkazuje v replice) došel k závěru, že je povinností soudu přihlídnout k okolnostem spočívajícím v existenci ozbrojeného konfliktu na území Ukrajiny i v případě věcí týkajících se neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty.

[30] Zásadu *non-refoulement* tedy musí soudy respektovat i nad rámec žalobních či kasačních námitek, z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, usnesení NSS ze dne 29. 5. 2014, čj. 6 Azs 22/2014-59, nebo rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2022, čj. 6 Azs 306/2021-49). Jak však uvedl rozšířený senát v citovaném usnesení čj. 7 Azs 79/2009-84, prolomení pravidel zakotvených v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. kvůli zásadě *non-refoulement* je namístě pouze tehdy, pokud není možné dotčenému jednotlivci poskytnout ochranu v jiném řízení, tj. žádné takové řízení již nepřichází v úvahu. Pokud by posouzení těchto okolností v rozhodnutí soudu chybělo, jednalo by se o vadu, ke které by Nejvyšší správní soud musel přihlížet i bez námitek (rozsudek NSS čj. 2 Azs 162/2023-15, bod 17).

[31] Městský soud však zmíněné povinnosti dostál a v bodě 44 napadeného rozsudku se zabýval tím, zda se žalobkyně nacházela v takové situaci, která by měla za následek prolomení pravidla obsaženého v § 75 odst. 1 s. ř. s. Uvedl, že situace stěžovatelky je sice kvůli probíhajícímu ozbrojenému konfliktu mimořádně složitá, avšak není pro ni bezvýchodná, ať již cestou podání žádosti o udělení víza za účelem strpění, nebo žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany. Proto k prolomení daného pravidla nepřistoupil. Stěžovatelka pak ani v kasační stížnosti toto posouzení nerozporeje, pouze si stojí za bezvýjimečnou nutností zmíněné pravidlo v důsledku konfliktu na Ukrajině prolomit. Jak však Nejvyšší správní soud vysvětlil, k prolomení daného pravidla by mohlo dojít pouze tehdy, pokud by stěžovatelce nebylo možné poskytnout ochranu v jiném řízení. Ani tato námitka stěžovatelky proto není důvodná.

[32] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítá, že správní orgány postupovaly formalisticky, a namísto posouzení individuálních okolností případu mechanicky aplikovaly ustanovení o nespolehlivosti zaměstnavatele, a jejich rozhodnutí je tak i v tomto smyslu nepřiměřené. V této souvislosti je nutno zmínit, že městský soud v bodech 37 a 38 napadeného rozsudku neshledal důvod vykládat § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců v rozporu s jeho textem tak, že by za nespolehlivého bylo možné považovat pouze zaměstnavatele, který má dluh jen v určité výši či trvající po určitou dobu. Uvedl také, že dané ustanovení nenabízí prostor pro správní uvážení. Dodal, že i sám žadatel může nastalou situaci ovlivnit. Zmínil také právo státu stanovit přísné podmínky pro pobyt cizinců na jeho

území. Stěžovatelka na tyto závěry městského soudu výslovně nereaguje a setrvává toliko na obecné argumentaci týkající se individualizace a proporcionality rozhodnutí. Z těchto obecných námitek však nelze dovodit, v čem konkrétně městský soud při aplikaci a výkladu § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců v dané věci pochybil, resp. v jaké části podle stěžovatelky jeho úvahy nemohou obstát. Stěžovatelka v reakci na danou část odůvodnění napadeného rozsudku sice odkazuje na rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2023, čj. 6 Azs 36/2022-29, nutno však uvést, že daný rozsudek se nevěnuje otázce individualizace a přiměřenosti rozhodnutí, nýbrž tomu, zda se § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců uplatní i v případě takového nedoplatku na penále, na který není možné sjednat splátkový kalendář. Ani v tomto ohledu tak Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatelky nemohl přisvědčit.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že žádná z přípustných kasačních námitek není důvodná, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[34] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 30. září 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu