



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Josefem Strakou ve věci

žalobce: **A. M.**
narozený X
státní příslušník Ázerbájdžánské republiky
bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Petrem Mertou
sídlem Jičínská 1346/6, 130 00 Praha 3

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 1. 2024, č. j. MV-202276-7/SO-2023,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 25. 1. 2024, č. j. MV-202276-7/SO-2023, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Merty, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty z důvodu, že zaměstnavatel cizince byl podle správních orgánů *nespolehlivý* ve smyslu § 178f odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Nespolehlivost zaměstnavatele měla spočívat v tom, že *za období posledního roku nesplnil povinnost přihlásit svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení*.
2. Soud shledal, že žalovaná postupovala nezákonně, neboť chybně posoudila délku období, v němž byl budoucí zaměstnavatele cizince považován za nespolehlivého.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

Průběh správního řízení

3. Žalobce podal dne 13. 6. 2023 na Velvyslanectví České republiky v Baku žádost o vydání zaměstnanecké karty na pozici montážního dělníka pro společnost IFC Automotive s.r.o. (dále jen „IFC Automotive“ nebo „zaměstnavatel“).
4. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) si ověřilo bezdlužnost a spolehlivost společnosti IFC Automotive coby zaměstnavatele u Pražské správy sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“), Finančního úřadu pro hlavní město Prahu (dále jen „finanční úřad“) a Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky (dále jen „VZP“). Ministerstvo si tyto údaje vyžádalo krátce před podáním žádosti žalobce, a to dne 12. 6. 2023 k žádosti jiného státního příslušníka Ázerbájdžánu hodlajícího pracovat na stejné pozici u téhož zaměstnavatele.
5. Ze sdělení PSSZ ze dne 12. 6. 2023 vyplývá, že k témuž dni byl u společnosti IFC Automotive evidován dluh ve výši 745 981 Kč. Splátkový kalendář nebyl sjednán. Celkem bylo u zaměstnavatele evidováno 52 pojistných vztahů, odvody pojistného nebyly pravidelně odváděny. Ke dni 30. 8. 2024 již nebyl u zaměstnavatele evidován žádný nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ani žádné penále (sdělení ze dne 30. 8. 2023). K dotazu ministerstva, zda společnost IFC Automotive přihlásila k účasti na pojistném na sociální zabezpečení všechny cizince, kteří pro ni pracují na základě zaměstnanecké karty, PSSZ sdělila, že zaměstnanec V. K., narozený dne X, státní příslušník Ukrajiny, není u zaměstnavatele evidován. Podle výpisu z cizineckého informačního systému byl pan K. u IFC Automotive zaměstnán již od 1. 1. 2023. Ze sdělení PSSZ ze dne 26. 7. 2023 vyplývá, že dne 18. 7. 2023 bylo přijato zpětné přihlášení pana K. k účasti na pojistném na sociální zabezpečení s tím, že tento cizinec je u zaměstnavatele evidován od 1. 1. 2023 do současnosti.
6. Ze sdělení VZP ze dne 14. 6. 2023 vyplývá, že ke dni 11. 6. 2023 byl u IFC Automotive evidován nedoplatek pojistného na veřejné zdravotní pojištění a dlužné penále. Splátkový kalendář nebyl sjednán. Pan K. byl k témuž dni u VZP veden jako zaměstnanec společnosti IFC Automotive. Ke dni 30. 8. 2023 již nebyl u zaměstnavatele evidován žádný splatný nedoplatek (sdělení ze dne 30. 8. 2023).
7. Jako zaměstnanci společnosti IFC Automotive nebyli evidováni ani další dva cizinci, jejichž osobní údaje byly správními orgány anonymizovány (viz sdělení PSSZ ze dne 12. 6. 2023 a sdělení VZP ze dne 14. 6. 2023). Přihlášením těchto cizinců k účasti na pojistném na sociální zabezpečení a veřejném zdravotním pojištění se správní orgány blíže nezabývaly.
8. Ze sdělení finančního úřadu ze dne 15. 6. 2023 vyplývá, že ke dni 14. 6. 2023 byl u IFC Automotive evidován nedoplatek na dani. U nedoplatku nebylo povoleno posečkáni jeho úhrady nebo rozložení jeho úhrady na splátky. Ke dni 4. 9. 2023 již nebyl u zaměstnavatele evidován žádný daňový nedoplatek (sdělení ze dne 6. 9. 2023).
9. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 15. 9. 2023, č. j. OAM-44621-14/ZM-2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vycházelo ze zjištění, že u společnosti IFC Automotive bylo od října 2022 do dubna 2023 zaměstnáno celkem sedm cizinců, kteří podle § 44a odst. 14 zákona o pobytu cizinců při převzetí průkazu o povolení k pobytu předložili potvrzení vydané tímto zaměstnavatelem. Ze sdělení PSSZ nicméně vyplynulo, že jeden cizinec (pan V. K. z Ukrajiny) byl k účasti na pojistném na sociální zabezpečení přihlášen až zpětně ke dni 18. 7. 2023, ačkoliv svůj pobyt na základě

zaměstnanecké karty realizoval již od 1. 1. 2023. To však dle ministerstva bylo v rozporu s požadavky § 94 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“), podle něhož přitom zaměstnavatel povinen oznámit okresní správě sociálního zabezpečení nástup zaměstnance do práce nejpozději do 8 kalendářních dnů od této události. Ministerstvo proto vyhodnotilo, že společnost IFC Automotive za období posledního roku řádně nesplnila povinnost přihlásit svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení, a proto naplňuje znaky nespolehlivého zaměstnavatele ve smyslu § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Současně ministerstvo připustilo, že i když měl daný zaměstnavatel v minulosti u PSSZ, finančního úřadu a VZP nedoplatky, tak ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí již žádné nedoplatky evidovány nemá, a jedná se tak o bezdlužnou osobu ve smyslu § 178e zákona o pobytu cizinců. Nicméně nesplnění oznamovací povinnosti vůči správě sociálního zabezpečení k naplnění znaků nespolehlivého zaměstnavatele postačovalo, a proto nebylo možno žalobcově žádosti o vydání zaměstnanecké karty vyhovět.

10. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém zejména namítal, že původně neevidovaný zaměstnanec (pan K.) sice měl ke společnosti IFC Automotive původně nastoupit na základě zaměstnanecké karty již 1. 1. 2023. Ministerstvo však ve vztahu k tomuto zaměstnanci vydalo nezákonné sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele, které následně usnesením ze dne 28. 6. 2023 podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), s účinky *ex tunc* zrušilo. Zaměstnavatel tedy nedisponoval pozitivním sdělením ohledně podmínek požadovaných pro změnu zaměstnavatele. Takové sdělení ministerstvo vydalo až dne 13. 7. 2023, načež zaměstnavatel splnil svou zákonnou povinnost přihlásit zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení. Bylo by zcela nelogické, pokud by měl zaměstnavatel nahlašovat i osobu, která doposud nesmí práci vykonávat. Společnost IFC Automotive proto nelze pokládat za nespolehlivou.
11. Žalovaná rozhodnutím ze dne 25. 1. 2024, č. j. MV-202276-7/SO-2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“), odvolání žalobce zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

Napadené rozhodnutí

12. Žalovaný vyšla z úvahy, že v řízení bylo spolehlivě prokázáno, že společnost IFC Automotive řádně nepřihlásila svého zaměstnance pana K. nejpozději do 9. 1. 2023, ačkoliv byl u ní evidován již od 1. 1. 2023. K jeho zpětnému přihlášení zaměstnavatel přistoupil až 18. 7. 2023. Dle názoru žalované však tímto následným splněním povinnosti nebylo protiprávní jednání zaměstnavatele zhojeno. Závažnost protiprávního jednání spočívá na rozdíl od uhrazení nedoplatek v tom, že takový postup zaměstnavatelů lze zjistit pouze pracným a časově náročným ověřováním. Zde žalovaná vychází z výkladu, že *období posledního roku* ve smyslu § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nutno vztáhnout na dobu jednoho roku před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Ve vztahu k panu K. přitom nebylo vydáno žádné sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele, a tedy ani jeho zrušení usnesením ze dne 28. 6. 2023. Toto sdělení se týkalo jiné osoby. Naopak z cizineckého informačního systému vyplývá, že sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele bylo panu K. vydáno již dne 14. 12. 2022, s nástupem do zaměstnání dne 1. 1. 2023. Minimálně již ke dni 11. 6. 2023 byl pan K. veden u společnosti IFC Automotive jako zaměstnanec, neboť tak byl evidován i u VZP. Podle sdělení PSSZ ze dne 26. 7. 2023 byl navíc pan K. přihlášen zpětně a je u zaměstnavatele evidován již od 1. 1. 2023. Žalovaná dále upozornila, že z § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nevyplývá možnost

zpětného přihlášení cizince. Rovněž shledala, že zamítnutím žádosti o vydání zaměstnanecké karty není žalobci zcela znemožněna výdělečná činnost na území České republiky. Podle žalované napadené rozhodnutí ani nepřiměřeně nezasáhne do soukromého a rodinného života žalobce, který sám neuvedl žádné okolnosti, které by takové dopady způsobovaly.

II. Obsah podání účastníků

Žaloba

13. Proti napadenému rozhodnutí se nyní žalobce brání žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).
14. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a věcně nesprávné, vycházející z neúplně zjištěného skutkového stavu. Má za to, že správní orgány postupovaly zcela formalisticky, čímž způsobily jemu i jeho rodině újmu.
15. Žalobce namítá, že společnost IFC Automotive dobrovolně splnila svou povinnost přihlásit svého zaměstnance pana K., byť tak učinila z důvodu administrativního pochybení opožděně. To ostatně s odkazem na sdělení PSSZ ze dne 26. 7. 2023 potvrzuje i ministerstvo. Zaměstnavatel se rozhodně nesnažil vyhnout svým zákonným povinnostem. V době vydání prvostupňového i napadeného rozhodnutí již byli všichni cizinci pracující pro společnost IFC Automotive řádně přihlášení, a to od data zahájení pracovního poměru. Zaměstnavatel nepřistoupil ke zpětnému přihlášení pana K. až v důsledku probíhajícího správního řízení. Taková domněnka žalované není nijak podložena. Ministerstvo se žalobcem v průběhu správního nijak nekomunikovalo, ani nevyzvalo zaměstnavatele ke zpětnému přihlášení. Pochybením zaměstnavatele nebyla způsobena žádná škoda, nejedná se o jednání společensky škodlivé. Zpětným přihlášením zaměstnance společnost IFC Automotive své původní pochybení zhojila, a proto ji nelze pokládat za nespolehlivou. V této souvislosti žalobce upozorňuje, že zaměstnavatel měl původně nedoplatky u orgánů veřejné moci, což je vážnější pochybení. Tyto nedoplatky zaměstnavatel uhradil, čímž byla jeho spolehlivost obnovena. Není přitom žádný důvod, proč by neměla být obnovena spolehlivost zaměstnavatele i ve vztahu k přihlášení zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení. Postup správních orgánů je v tomto ohledu nekonzistentní. Porušení notifikační povinnosti zaměstnavatele navíc vede k zákazu zaměstnávat cizince po dobu jednoho roku, což je nepřiměřená sankce např. ve srovnání s umožněním nelegální práce, za kterou lze uložit tento zákaz pouze na 4 měsíce.
16. Žalobce dále namítá, že správní orgány chybně počítají roční lhůtu dle § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, v níž zaměstnavatel nesplnil povinnost přihlásit svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení. Pokud správní orgány tvrdí, že zaměstnavatel měl splnit notifikační povinnost nejpozději do 9. 1. 2023, po uplynutí roční lhůty 9. 1. 2024 již bylo nutné zaměstnavatele považovat opět za spolehlivého. Žalovaná se vůbec nezabývala otázkou, od kdy se běh roční lhůty počítá, a proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Roční lhůtu je podle žalobce nutné počítat o prvního dne prodlení se splněním notifikační povinnosti. Počítání této lhůty od jiného data, např. ode dne zpětného přihlášení, by lhůtu neúměrně prodlužovalo. Pokud by nebyl zaměstnanec nikdy zpětně přihlášen, tato lhůta by byla prakticky nekonečná, což jistě nebylo záměrem zákonodárce. Neobstojí ničím neodůvodněný názor žalované, podle které je třeba roční lhůtu vztáhnout na období před vydáním prvostupňového rozhodnutí, tedy po dobu vedení nalézacího řízení. Správní řízení je totiž ovládáno zásadou jednotnosti, řízení před orgánem prvního stupně i řízení odvolací tvoří jeden celek. Žalovaná proto měla vycházet ze skutkového

a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí, tj. k 25. 1. 2024, kdy roční sankční lhůta dle § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců již uplynula.

Další vyjádření účastníků

17. Žalovaná se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Setrvává na právním názoru, že budoucí zaměstnavatel byl nespolehlivý, neboť za období posledního roku řádně nesplnil povinnost přihlásit svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení. Takové pochybení nemohl zaměstnavatel napravit zpětným přihlášením zaměstnance dne 18. 7. 2023. Roční lhůta dle § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nemůže uplynout v důsledku dlouhodobé nečinnosti zaměstnavatele. Žalobcovu žádost proto bylo nutné zamítnout.
18. Na vyjádření žalované reagoval žalobce replikou, ve které opakovaně shrnul podstatu žalobní argumentace.

III. Posouzení věci soudem

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalované, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán. Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
20. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
21. Mezi účastníky není sporu o tom, že společnost IFC Automotive nepřihlásila svého zaměstnance pana K. k účasti na pojistném na sociální zabezpečení do osmi dnů od okamžiku jeho nástupu do zaměstnání, tj. do 9. 1. 2023. Učinila tak až dodatečně, a to 18. 7. 2023. Rovněž není sporné, že společnost IFC Automotive byla v době vydání napadeného rozhodnutí považována již za bezdlužnou osobu ve smyslu § 178e zákona o pobytu cizinců.
22. Jádrem sporu je v posuzované věci otázka, zda žalobcův budoucí zaměstnavatel (společnost IFC Automotive) splňoval podmínku spolehlivosti ve smyslu § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

Obecně k institutu nespolehlivého zaměstnance

23. Institut nespolehlivého zaměstnavatele byl do zákona o pobytu cizinců zakotven s účinností od 15. 8. 2017 novelou č. 222/2017 Sb. Nespolehlivým se zaměstnavatel stane naplněním některé ze skutkových podstat předvídaných § 178f odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy není-li bezdlužný ve smyslu § 178e [písm. a)], byla-li mu v období 4 měsíců předcházejících podání žádosti pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce [písm. b)], nevyvíjí-li skutečnou ekonomickou činnost v předmětu svého podnikání [písm. c)], nesplnil-li notifikační povinnost vůči orgánům veřejné moci týkající se účasti svého zaměstnance na pojistném na sociální zabezpečení nebo veřejném zdravotním pojištění [písm. d)], je-li v likvidaci [písm. e)] či jeho zapsaná sídlo není skutečné [písm. f)].
24. Nespolehlivost zaměstnavatele je důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a to i v případě, kdy cizinec k žádosti předloží veškeré další potřebné náležitosti a doklady [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 1. 2. 2023, č. j. 6 Azs 36/2022-29, odst. 13].

25. Za nespolehlivého zaměstnavatele se při splnění těchto podmínek považuje i osoba, k níž je cizinec dočasně přidělen agenturou práce na základě dohody uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem poptávajícím pracovní sílu (odst. 2). Podřazení uživatelů pod institut nespolehlivého zaměstnavatele má zabránit tomu, aby nespolehlivý zaměstnavatel dosáhl přísunu zahraničních pracovníků do svého podniku tím, že se „skryje“ za agenturu práce a nebude tak vystupovat vůči těmto cizincům jako jejich zaměstnavatel, ale pouze jako uživatel (srov. důvodovou zprávu k novele č. 176/2019 Sb., kterou byl odst. 2 do § 178f s účinností od 31. 7. 2019 zaveden). Právě snahou zabránit tzv. skrytým agenturám práce bylo motivováno i přijetí institutu nespolehlivého zaměstnavatele jako takového (srov. odůvodnění pozměňovacího návrhu č. 5813 poslance Ing. Václava Klučky, který byl schválen v rámci novely č. 222/2017 Sb.; dostupné online: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=130138&pdf=1>). Dle soudu se však tato původně deklarovaná snaha zákonodárce – před přijetím odst. 2 – zcela míjí se zněním samotné definice nespolehlivého zaměstnavatele v § 178f odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jakož i negativním dopady s tímto institutem spojenými pro cizince usilující o zaměstnání v České republice. Samotná definice nespolehlivého zaměstnavatele dle odst. 1 totiž s agenturním zaměstnáním, a to ani s tím nelegálním, nijak nesouvisí (shodně Horňák, L. *Nespolehlivý zaměstnavatel*. In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018. Kancelář veřejného ochránce práv, Brno 2019, str. 384; veřejně dostupná na https://www.ochrance.cz/uploads-import/Publikace/Rocenka_cizinci_2018.pdf).
26. Soud souhlasí se žalovanou, že smysl a účel institutu nespolehlivého zaměstnavatele je minimálně dvojí (viz str. 5 napadeného rozhodnutí). Zaprvé se jím chrání trh práce v České republice, neboť je žádoucí předcházet zaměstnávání cizinců nesolidními subjekty, které neplní své finanční povinnosti vůči státu, porušují povinnosti vyplývající z jiných než pracovněprávních předpisů (veřejné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení) či vytvářejí pouze fiktivní místa a cizince reálně využívají na jinou práci či pouze zastírají skutečný důvod jejich pobytu na území. Zadruhé se tímto nástrojem chrání i samotní žadatelé o vydání zaměstnanecké karty před „problémovými“ zaměstnavateli, kteří by mohli cizince ze třetích zemí dostat na území České republiky do tíživé životní situace (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2023, č. j. 15 A 41/2021-50, odst. 32, a ze dne 20. 12. 2023, č. j. 6 A 19/2023-32 odst. 25).
27. Nespolehlivost zaměstnavatele je skutečnost, která je nezávislá na vůli cizince usilujícího o zaměstnání v České republice. Z pohledu cizince se sice může zdát nespravedlivé, že jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty nebylo vyhověno z důvodů, které sám nijak nezavinil, nemohl je předem ovlivnit ani je nemohl předvídat (cizinec podávající žádost na zastupitelském úřadu si kritéria § 178f odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemůže sám dost dobře ověřit). V oblasti cizineckého práva, kde kromě individuálních zájmů cizince figurují i jiné veřejné zájmy (zde na ochraně pracovního trhu před nespolehlivými zaměstnavateli), se však nejedná o situaci nijak ojedinělou. Důvodem pro zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění mohou být i objektivní překážky či důvody nezávislé na vůli cizince (srov. např. rozsudky NSS dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017-37, odst. 12, či ze dne 30. 9. 2020, č. j. 2 Azs 110/2020-38, odst. 33).
28. Pro úplnost soud podotýká, že institut nespolehlivého zaměstnavatele nemá svůj původ v unijním právu. Pokud jde o směrnici 2011/98/EU, tak ta stanoví „pouze“ pravidla jednotného postupu pro vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a společný soubor práv pro tyto

pracovníky založený na zásadě rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky daného členského státu [čl. 1 odst. 1 písm. a) a b)]. Směrnice 2011/98/EU se však nijak nedotýká pravomoci členských států regulovat přijímání státních příslušníků třetích zemí, včetně objemu vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání (čl. 1 odst. 2 a recitály 6 a 17, srov. rozsudky NSS ze dne 10. 5. 2022, č. j. 7 Azs 301/2021-58, odst. 12, a ze dne 27. 9. 2023, č. j. 4 Azs 124/2023-34, č. 4529/2023 Sb. NSS, odst. 26).

Aplikace na posuzovanou věc

29. Jak již bylo řečeno, mezi účastníky je sporné naplnění podmínky spolehlivosti budoucího zaměstnavatele ve smyslu § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se za nespolehlivého považuje zaměstnavatel, *který za období posledního roku nesplnil povinnost přihlásit svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení nebo veřejném zdravotním pojištění.*
30. Soud předně nesouhlasí se žalobcem, že by porušení povinnosti zaměstnavatele řádně přihlásit svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení ve smyslu § 94 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění bylo možné zpětně zhojit. Dodatečným přihlášením zaměstnance se tedy zaměstnavatel automaticky nestává pro účely zákona o pobytu cizinců opět spolehlivým. To ostatně plyne i ze samotné dikce § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, který za období posledního roku *nesplnil* povinnost přihlásit svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení nebo veřejném zdravotním pojištění. Zákon přitom neupravuje žádnou dobu institutu „účinné lítosti“, tj. zánik odpovědnosti zaměstnavatele za jeho nesplnění zákonné povinnosti tím, že ji později dobrovolně splní. Není tedy možné, aby zaměstnavatel dodatečným přihlášením zaměstnance zpětně zhojil své pochybení. Ba právě naopak, zákon stanoví roční sankční lhůtu, po kterou je zaměstnavatel od porušení povinnosti přihlásit svého zaměstnance považován za nespolehlivého (k počítání běhu této lhůty viz odst. 43 níže).
31. Notifikační povinnost zaměstnavatele vůči orgánu sociálního zabezpečení dle § 94 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění rozhodně není samoučelná. Zaměstnavatel má povinnost oznámit mj. *den nástupu zaměstnance do zaměstnání, které mu založilo účast na pojištění, a to do 8 kalendářních dnů ode dne nástupu do zaměstnání.* Tato povinnost se týká všech jeho zaměstnanců, pokud jsou účastni nemocenského pojištění, tedy všech občanů České republiky, občanů jiných států Evropské unie a jejich rodinných příslušníků, jakož i pracovníků ze třetích zemí. V souvislosti s prováděním nemocenského pojištění ukládá § 92 a násl. zákona o nemocenském pojištění zaměstnavatelům řadu konkrétních úkolů, které mohou mít vliv na výplatu nemocenských dávek (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2019, č. j. 57 Ad 9/2018-52, odst. 22). Porušení notifikační povinnosti je přestupkem podle § 131 odst. 1 písm. f) zákona o nemocenském pojištění, za který může být zaměstnavateli uložena pokuta až do 20 000 Kč (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2016, č. j. 3 Ads 29/2016-29).
32. S ohledem na právě uvedené se soud neztotožňuje s názorem žalobce, že by porušení zmiňované ohlašovací povinnosti nepřestavovalo jednání společensky škodlivé. Dle soudu se naopak jedná o poměrně závažné pochybení zaměstnavatele, které může jeho zaměstnanci (jakož i příslušnému orgánu sociálního zabezpečení) způsobit značné komplikace.

33. Lichá je též námitka žalobce, který srovnával závažnost nespolehlivosti zaměstnavatele dle § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců s důvody nespolehlivosti dle písm. a) a b) téhož ustanovení. Jednotlivé důvody nespolehlivosti jsou totiž formulovány poněkud odlišně.
34. Bezdlužnost osoby komplexně upravuje § 178e zákona o pobytu cizinců. Za nespolehlivého zaměstnavatele se pak podle § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců považuje zaměstnavatel, který *není* bezdlužnou osobou. S případnými dřívějšími nedoplatky zaměstnavatele u orgánů veřejné moci přitom zákon nespojuje žádnou sankční lhůtu, jako je tomu u nespolehlivosti dle písm. d). Bezdlužnost zaměstnavatele se tedy bez dalšího posuzuje k okamžiku vydání rozhodnutí správního orgánu, aniž by se jakkoliv zohledňovaly dřívější případné nedoplatky vůči orgánům veřejné moci (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, č. j. 6 A 19/2023-32 odst. 31–36, shodně Horňák, L. *Nespolehlivý zaměstnavatel*. In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018. Kancelář veřejného ochránce práv, Brno 2019, str. 387). Pokud měl např. zaměstnavatel v okamžiku podání žádosti nějaké nedoplatky, které v průběhu řízení uhradil, je na něj třeba hledět jako na osobu bezdlužnou (a tedy i spolehlivou). Přesně taková situace nastala i v posuzované věci. Stejně tak nicméně může nastat situace, že k okamžiku podání žádosti je zaměstnavatel osobou bezdlužnou, ale v průběhu řízení mu vznikne nějaký nedoplatek. V takovém případě je na místě žádost zamítnout pro nespolehlivost zaměstnavatele (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2021, č. j. 55 A 20/2021, odst. 21).
35. Za nespolehlivého zaměstnavatele podle § 178f odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců se považuje zaměstnavatel, *kterému byla v období 4 měsíců předcházejících podání žádosti pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce*. Považuje-li žalobce za nespravedlivé, že za porušení notifikační povinnosti stanoví zákon sankční lhůtu 1 roku, zatímco za umožnění výkonu nelegální práce „pouze“ 4 měsíce, jedná se bezpochyby o relevantní polemiku s nastavením zákonné úpravy, resp. s její smysluplností a racionalitou. Soud však nepřísluší tato kritéria hodnotit. Zákonem stanovená délka sankčních lhůt totiž vychází primárně z hodnotového zaměření zákonodárce. Soud, který je podle čl. 95 odst. 1 Ústavy při rozhodování vázán zákonem, přitom nemůže do tohoto politického rozhodnutí zákonodárce zasahovat. V daném případě soud zároveň neshledal, že by nastavení rozdílné délky sankčních lhůt dle § 178f odst. 1 písm. b) a d) zákona o pobytu cizinců odporovalo ústavnímu pořádku, a proto neshledal důvod předložení věci k posouzení Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy.
36. Přisvědčit nelze ani žalobní námitce, že by správní orgány se žalobcem nekomunikovaly a společnost IFC Automotive nevyzvaly ke zpětnému přihlášení zaměstnance. Ze správního spisu nevyplývá, že by se správní orgány dopustily jakéhokoli procesního pochybení, které by bylo způsobilé zasáhnout do hmotněprávní sféry žalobce. Ministerstvo výzvou ze dne 14. 8. 2023 žalobci umožnilo v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, ze kterých vyplývá porušení notifikační povinnosti zaměstnavatele, a rovněž mu umožnilo se k nim vyjádřit. Nespolehlivost zaměstnavatele přitom nepředstavuje vadu žádosti, k jejímuž odstranění by měly správní orgány ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu vyzývat zaměstnavatele (který ani není účastníkem správního řízení) či žadatele (který sám nedokáže spolehlivost budoucího zaměstnavatele jakkoliv ovlivnit).
37. Při posouzení věci tedy žalovaná vycházela ze správného závěru, že zaměstnavatel porušil povinnost přihlásit svého zaměstnance (pana K.) v zákonné osmidenní lhůtě od jeho nástupu do zaměstnání, tj. nejpozději do 9. 1. 2023, k účasti na pojistném na sociální zabezpečení. Skutečnost, že zaměstnavatel tohoto zaměstnance přihlásil dodatečně až 18. 7. 2023, není pro

posouzení věci relevantní, resp. to nemůže vést ke zpětnému zhojení zaměstnavatelova opomenutí (shodně srov. Hornák, L. *Nespolehlivý zaměstnavatel*. In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018. Kancelář veřejného ochránce práv, Brno 2019, str. 392).

38. Až potud se soud s žalobní argumentací neztotožňuje.
39. Žalovaná nicméně pochybila v posouzení délky sankčního období, které § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců s porušením notifikační povinnosti zaměstnavatele spojuje.
40. Jak totiž plyne z předmětného ustanovení, nespolehlivost zaměstnavatele z důvodu nesplnění notifikační povinnosti trvá pouze *za období posledního roku*.
41. Žalobce přitom správně upozornil, že se žalovaná během této roční lhůty v napadeném rozhodnutí výslovně nezabývala. To však ještě nečiní napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů totiž 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 NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). V tomto případě z napadeného rozhodnutí alespoň implicitně vyplývá, že žalovaná pokládala roční sankční lhůtu za splněnou s tím, že toto období je „*nutné vztáhnout na dobu jednoho roku před vydáním prvostupňového rozhodnutí, tedy období vedení nalézacího řízení určeného ke shromáždění prvostupňového rozhodnutí*“ (str. 6). Jakkoliv soud s tímto závěrem žalované nesouhlasí (k tomu viz následující odstavec), chybné hmotněprávní posouzení věci ještě nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jak se zřejmě domnívá žalobce.
42. Úvaha žalované, podle které je se sankční lhůta vztahuje pouze na období před vydání prvostupňového rozhodnutí, je nicméně věcně chybná. Zcela totiž opomíjí základní princip správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí, a sice že správní orgány věc posuzují – a to i v odvolacím řízení – na základě skutkového a právního stavu v době jejich rozhodování (srov. žalobcem zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, odst. 36, a dále rozsudky NSS ze dne 8. 3. 2019, č. j. 7 Azs 209/2018-37, odst. 9, Krajského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2021, č. j. 55 A 20/2021, odst. 21, a Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, č. j. 6 A 19/2023-32 odst. 31). Žalovaná rovněž opomíjí i zásadu jednotnosti správního řízení, podle které řízení až do vydání rozhodnutí představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení před správním orgánem prvního stupně (ministerstvem), tak i případné odvolací řízení (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 4 Ads 86/2008-198, ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 Afs 143/2014-22, odst. 20, a ze dne 31. 8. 2023, č. j. 1 Afs 276/2022-25, odst. 14). Z ustanovení § 178f odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nevyplývá v tomto ohledu žádná výjimka, např. že by se sankční lhůta počítala pouze do okamžiku vydání prvostupňového rozhodnutí [srov. sankční lhůtu dle písm. b), která se týká *období 4 měsíců předcházejících podání žádosti*]. Žalovaná proto pochybila, pokud běh (resp. konec) roční sankční lhůty spojovala s okamžikem vydání prvostupňového rozhodnutí.
43. Pokud jde o určení počátku běhu roční sankční lhůty, soud dává za pravdu žalobci, že ten je třeba odvozovat od okamžiku, kdy zaměstnavatel nesplnil povinnost přihlásit svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení. Žalobce rovněž správně upozornil, že počítání této lhůty od jiného data, např. ode dne dodatečného přihlášení zaměstnance, by lhůtu neúměrně prodlužovalo a pokud by zaměstnavatel k dodatečnému přihlášení nikdy nepřistoupil, lhůta by byla v zásadě nekonečná. Takový přístup by navíc

odporoval i dikci § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců („*nesplnil povinnost*“) i povaze porušené notifikační povinnosti coby jednorázového, nikoliv trvajícího deliktu.

44. Na tomto místě soud považuje za vhodné vyjasnit, proč na porušení notifikační povinnosti nelze nahlížet jako na delikt trvajících. Trvajících je takový delikt, jehož znakem je jednání spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán (srov. § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; dále např. Šámal, P. § 13 Trestný čin, In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 272, marg. č. 16). V případě porušení notifikační povinnosti však nedochází k udržování protiprávního stavu, přestože porušení notifikační povinnosti může v konkrétním případě vést k dlouhotrvajícímu následku. Obdobně jako § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je ostatně konstruována i skutková podstata přestupku podle § 131 odst. 1 písm. f) zákona o nemocenském pojištění (*osoba neoznámí ... pro účely pojištění nástup zaměstnance do zaměstnání*). Další neplnění povinnosti stanovené § 94 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění není pro vznik přestupkové odpovědnosti podstatné, rozhodná je pouze skutečnost, že zaměstnavatel ve stanovené lhůtě nepřihlásil svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení, ačkoliv tak učinit měl (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2010, č. j. 5 As 3/2010-63, který se týkal porušení oznamovací povinnosti při zahájení stavební činnosti na území s archeologickými nálezy, nicméně povahově jde rovněž o neplnění notifikační povinnosti vůči orgánu veřejné moci). Týmž způsobem je třeba pojmout i počátek běhu ročního období podle § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Sankční *období posledního roku* tedy počalo plynout okamžikem, kdy zaměstnavatel nepřihlásil svého zaměstnance k účasti na pojistném na sociální zabezpečení, ačkoliv tak učinit měl.
45. V daném případě nastoupil pan K. do zaměstnání u společnosti IFC Automotive dne 1. 1. 2023. Osmidenní lhůta pro jeho přihlášení k účasti na pojistném na sociální zabezpečení marně uplynula v pondělí 9. 1. 2023. Od úterý 10. 1. 2023 (nikoliv již od 9. 1. 2023, jak tvrdil žalobce) počalo plynout roční sankční období, které uplynulo ve středu 10. 1. 2024. Tímto okamžikem přestala být společnost IFC Automotive nespolehlivým zaměstnavatelem ve smyslu § 178f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (pakliže v mezidobí neporušila notifikační povinnost ve vztahu k některému jinému zaměstnanci, z čehož však žalovaná v napadeném rozhodnutí nevycházela). Napadené rozhodnutí vydané dne 25. 1. 2024 je proto nezákonné.

Ostatní

46. Pokud jde o obecné žalobcovo tvrzení, že napadené rozhodnutí způsobuje jemu i jeho rodině újmu, soud nepokládal za dostatečně konkrétní a individualizovaný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS). Jak ostatně správně poznamenala i žalovaná, žalobce v průběhu správního řízení neuvedl žádné okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že napadené rozhodnutí nepřiměřeně zasáhne do jeho soukromého a rodinného života.
47. Nad rámec uplatněných žalobních bodů považuje soud konstatuje, že spisový materiál neposkytuje dostatečnou oporu pro závěry žalované týkající se údajného sdělení, že pan K. nesplňuje podmínky pro změnu zaměstnavatele a jež se mělo týkat údajně jiné. Jediným pramenem této informace je vyjádření ministerstva v rámci předkládací zprávy k žalobcovu odvolání (viz str. 3 sdělení ministerstva ze dne 22. 11. 2023, č. j. OAM-44621-18/ZM-2023),

toto vyjádření však není ničím podloženo. Soud danou informaci nenalézá ani ve výpisech z cizineckého informačního systému, ani v jiném spisovém podkladu. Tento nedostatek nicméně nebyl obsahem žádného z uplatněných žalobních bodů, tudíž nemůže představovat samostatný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí (zde je třeba připomenout vázanost uplatněnými žalobními body ve smyslu § 75 odst. 2 věty první s. ř. s.), ale protože ke zrušení napadeného rozhodnutí již dochází z jiného důvodu, považuje soud za vhodné na zmiňovaný nedostatek upozornit za účelem případného zohlednění v dalším řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

48. S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a současně věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (odst. 39–45 tohoto rozsudku).
49. Soud zvažoval též zrušení prvostupňového rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), nicméně dospěl k závěru, že takový postup zde není nutný. V daném případě má totiž žalovaná prostor prvostupňové rozhodnutí i sama změnit [§ 90 písm. c) správního řádu].
50. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle procesního úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 11 228 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 8 228 Kč. Výše odměny advokáta zahrnuje dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a dále náhradu hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože zástupce žalobce je dle § 57 odst. 2 věty za středníkem s. ř. s. společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a plátcem DPH je tato právnická osoba, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku 1 428 Kč odpovídající této dani. Za účelně vynaložený úkon právní služby soud nepokládal podání repliky, která pouze shrnula podstatu žalobní argumentace. Náhradu nákladů řízení soud uložil žalované zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 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.

Praha 2. ledna 2025

Josef Straka, v. r.
samosoudce