



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **L. A.**
zastoupený advokátem Mgr. Robertem Šupem,
sídlem Klíčova 199/2, Mariánské Lázně,

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra,**
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha,

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o žádosti žalobce vedeném pod sp. zn. OAM-27280/ZM-2022,

takto:

- I. Žalovaný je povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. OAM-27280/ZM-2022 o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Roberta Šupa, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce požádal o vydání zaměstnanecké karty. Žalovaný toto správní řízení přerušil, neboť podle jeho mínění probíhá u Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj řízení s budoucím zaměstnavatelem žalobce, které je řízením o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu. Žalobce tento postup považoval za protiprávní nečinnost. Soud se proto zabýval tím, zda správní řízení o žádosti bylo přerušeno důvodně. K tomu musel posoudit, zda je rozhodnutí o přestupku v řízení s budoucím zaměstnavatelem žalobce předběžnou otázkou pro řízení o zaměstnanecké kartě žalobce.

II. Řízení před správním orgánem

2. Žalobce podal u Velvyslanectví České republiky v Ulánbátaru žádost o vydání zaměstnanecké karty. Žádost byla postoupena žalovanému, který usnesením č. j. OAM-27280-12/ZM-2022 ze dne 18. 5. 2022 řízení o žádosti žalobce přerušil, a to do doby doručení pravomocného rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj, neboť s budoucím zaměstnavatelem žalobce Abydos s. r. o., IČ 25206958, je u inspektorátu práce vedeno řízení pod sp. zn. Q6-2022-60 ohledně podezření ze spáchání přestupku spočívajícím v umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. V případě, že by byl budoucí zaměstnavatel uznán vinným, došlo by k vyřazení jeho pracovních míst z centrální evidence volných pracovních míst. V takovém případě by žalobce již nesplňoval podmínku pro vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Pravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení, které není dosud pravomocně ukončeno, je dle žalovaného předběžnou otázkou, která má zásadní vliv na rozhodnutí v řízení o žádosti žalobce.
3. Žalobce s přerušením řízení nesouhlasil a navrhl žalovanému, aby v řízení pokračoval, čemuž žalovaný nevyhověl. Z toho důvodu se žalobce obrátil na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného spojenou s podnětem na zahájení přezkumného řízení, neboť se dle jeho názoru nejednalo o předběžnou otázku a přerušit řízení lze pouze na nezbytně nutnou dobu, která již s ohledem na dlouhé trvání přestupkového řízení s Abydos s. r. o. uplynula. Komise usnesením č. j. MV-148331-3/SO-2022 ze dne 14. 9. 2022 žádosti žalobce nevyhověla, neboť řízení bylo přerušeno a po tu dobu lhůty pro vydání rozhodnutí neběží.

III. Řízení před soudem

4. Žalobce u soudu brojil žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného, neboť žalovaný v zákonné lhůtě nevydal ve věci rozhodnutí. Nesouhlasil s tím, že řízení mělo být přerušeno za účelem řízení o předběžné otázce. Dle žalobce se o předběžnou otázku vůbec nejednalo. Přerušení řízení bylo nezákonné, neboť jím došlo k porušení zásady presumpce neviny. Na Abydos s. r. o. se má hledět jako na nevinnou, dokud není pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena její vina. Také na žalobce nemohou dopadat důsledky případné budoucí odpovědnosti Abydos s. r. o. za přestupek. Žalobce poukázal i na dlouhé trvání přestupkového řízení. Postupem žalovaného tak docházelo k podstatnému zásahu do života žalobce, který nevěděl, zda mu zaměstnanecká karta bude vydána, či bude nadále nucen setrvat v Mongolsku.
5. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil. V dané věci nebyl a není nečinný. Řízení o žádosti žalobce bylo přerušeno a lhůta pro vydání rozhodnutí neběží, což potvrdila i komise ve výše uvedeném usnesení. V řízení bude opět žalovaný pokračovat po doručení

pravomocného rozhodnutí inspektorátu práce.

IV. Posouzení věci

6. Žaloba je důvodná. Soud přisvědčil námitce žalobce, že pravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení budoucího zaměstnavatele žalobce nelze považovat za rozhodnutí o předběžné otázce pro řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu. Žalovaný tak jednal protiprávně, když řízení přerušil.

Předběžná otázka

7. Žalovaný má obecnou povinnost vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Podle § 169t odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců o žádosti ministerstvo rozhodne ve lhůtě do 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty; ve lhůtě 90 dnů ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty ve zvlášť složitých případech, nebo pokud ministerstvo požádalo o vydání závazného stanoviska Úřad práce ČR.
8. Správní orgán může usnesením řízení přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, a po tu dobu lhůty pro vydání rozhodnutí neběží podle § 65 odst. 1 správního řádu.
9. Ve věci bylo sporné, zda žalovaný mohl řízení přerušit. Významem usnesení o přerušení správního řízení a problematikou jeho přezkumu v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se správní soud již dříve zabývaly. Skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení je procesním rozhodnutím vyloučeným z přezkoumání soudem v řízení o žalobách proti rozhodnutím, nesouvisí s povinností soudu v řízení na ochranu proti nečinnosti zabývat se k žalobní námitce otázkou, zda je správní řízení přerušeno důvodně (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Ans 10/2012-46 ze dne 14. 1. 2014, č. 3013/2014 Sb. NSS).
10. Soud tedy mohl a musel hodnotit, zda ve správním řízení o žádosti žalobce skutečně vyvstala předběžná otázka, kvůli které mohlo být řízení přerušeno. Pokud by tomu tak nebylo, žalovaný nemohl řízení přerušit a měl vydat rozhodnutí o žádosti.
11. Předně se soud zabýval tím, co vše lze chápat jako předběžnou otázku dle úpravy správního řádu. Bude se jednat o případy, kdy buďto vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, anebo jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, k jejímuž řešení je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení (§ 57 odst. 1 a odst. 4 správního řádu).
12. V souzené věci soud souhlasí se závěrem č. 137 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. 5. 2014 v tom, že slovo *závisí*, je třeba vykládat tak, že jde pouze o takové otázky, bez jejichž vyřešení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí. Jedná se tedy o otázku, jejíž znalost je *conditio sine qua non* pro rozhodnutí správního orgánu, jež má být vydáno; staví najisto práva a povinnosti osob či jiné skutečnosti, na posouzení jejichž právního statusu rozhodnutí správního orgánu závisí.
13. Bylo tedy třeba se zabývat tím, bez vyřešení jakých otázek se žalovaný při rozhodování o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty neobejde.
14. V rozhodovací praxi bylo na poli cizineckého práva judikováno, že předběžnou otázkou pro řízení o pobytovém oprávnění cizince je například výsledek trestního řízení vedeného proti tomuto cizinci. Jednou z podmínek pro prodloužení povolení k dlouhodobému

pobytu je trestní zachovalost podle § 174 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ministerstvo si nemohlo samo učinit úsudek o tom, zda žalobce spáchal trestný čin. Bez pravomocného trestního rozhodnutí ministerstvo nemohlo v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí, správní řízení tak bylo přerušeno důvodně z důvodu probíhajícího řízení o předběžné otázce (srov. rozsudek NSS č. j. 8 Ans 8/2012-50 ze dne 26. 9. 2012).

15. Tento názor byl odmítnut Krajským soudem v Českých Budějovicích (srov. rozsudek č. j. 61 A 1/2021-28 ze dne 8. 4. 2021) a nedávno i zpochybněn postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu tedy byla předložena otázka významu neskončeného trestního řízení pro řízení o pobytovém titulu cizince ve vztahu k presumpci nevinny takového cizince (srov. usnesení NSS č. j. 2 Azs 103/2021-20 ze dne 27. 7. 2022).
16. Nyní souzená věc je založena na podobných otázkách, vazba mezi správním řízením trestním a řízením o zaměstnanecké kartě je však volnější – netýká se totiž téhož subjektu. Jestliže v rozhodovací praxi vyvstaly pochybnosti u vazby užší, tím spíše je třeba zaměřit pozornost na to, zda je výsledek trestního řízení s (budoucím) zaměstnavatelem nezbytný pro postup v řízení o žádosti (budoucího) zaměstnance.
17. Žalovaný přerušil řízení, neboť u inspektorátu práce probíhalo přestupkové řízení s budoucím zaměstnavatelem žalobce Abydos s. r. o. V případě, že by Abydos s. r. o. byla uznána vinnou, došlo by dle žalovaného k vyřazení jejích pracovních míst z centrální evidence volných pracovních míst. V takovém případě by žalobce již nesplňoval podmínku pro vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Pravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení tak žalovaný považoval za předběžnou otázku, bez které nemohl v řízení vydat rozhodnutí.
18. Rozhodnou otázkou tedy je, zda lze pokračovat v řízení o žádosti žalobce a vydat rozhodnutí o ní bez pravomocného rozhodnutí o údajném přestupku Abydos s. r. o. Soud dospěl k závěru, že v řízení o žádosti pokračovat lze. K tomu jej vedly následující úvahy:
19. Podmínky, za kterých je cizinec oprávněn podat žádost o vydání zaměstnanecké karty, upravuje zejména § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Jednou z těchto podmínek je, že účelem pobytu cizince na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty [§ 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal žádost spolu s dalšími podklady dne 31. 3. 2022. Mezi těmito podklady byla i pracovní smlouva ze dne 22. 11. 2021 uzavřená s Abydos s. r. o., která v centrální evidenci volných pracovních míst již od 4. 3. 2021 nabízela pracovní místa na pozici strojírenští kovodělníci, stejnou pozici má žalobce uvedenou v pracovní smlouvě. Žalobce tedy žádal o vydání zaměstnanecké karty na jednu z pozic, která byla uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst. Není sporné, že v době přerušení řízení tato pozice byla v centrální evidenci volných pracovních míst stále uvedena.
20. Žalovaný ostatně ani nerozporoval to, že žalobce *aktuálně tuto podmínku pro vydání zaměstnanecké karty splňuje*. Úvaha žalovaného je založena toliko na tom, že žalobce tuto podmínku možná nebude v budoucnu splňovat, pokud jiná osoba, na niž se aktuálně hledí jako na nevinnou, bude hledána vinnou přestupkem. To by mělo za následek vyřazení jeho volných pracovních míst z centrální evidence [§ 37a odst. 7 písm. a) zákona o zaměstnanosti].

21. To je úvaha s možným praktickým významem pro žalovaného, nepředstavuje však úvahu o otázce, bez jejíhož vyřešení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí. Případná budoucí odpovědnost Abydos s. r. o. za přestupek nebrání rozhodnutí o žádosti žalobce, neboť momentálně jsou volná pracovní místa Abydos s. r. o. v centrální evidenci uvedena a žalobce tak spornou zákonnou podmínku splňuje. Žalovaný se proto při rozhodování o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty obejde bez rozhodnutí o odpovědnosti budoucího zaměstnavatele žalobce Abydos s. r. o. za přestupek. O předběžnou otázku se tedy v souzené věci nejedná.
22. Jestliže žalovaný nevydal rozhodnutí, protože čekal na vyřešení otázky, kterou pro toto rozhodnutí nepotřeboval, nelze přerušení správního řízení považovat za důvodné. Za toho stavu byl žalovaný nečinný. Protože žalovaný přes výzvu soudu ve lhůtě nesdělil, zda rozhodnutí o žádosti žalobce již vydal, dospěl soud závěru, že popsaná nečinnost trvala i v době vyhlášení rozsudku.

V. Závěr

23. Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná. Proto podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil žalovanému povinnost vydat ve věci rozhodnutí a stanovil mu k tomu lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Jde o lhůtu dostačující vzhledem k tomu, že žalovaný neoznačil jediný jiný důvod (například nedostatečný podklady pro rozhodnutí), pro který by ve věci nebylo možné již rozhodnout.
24. Procesně úspěšný žalobce má vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).
25. Náhrada nákladů řízení před soudem se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč za žalobu, odměny za tři úkony právní služby po 3 100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, žaloba jako podání ve věci samé a replika k vyjádření žalovaného). Na náhradě hotových výdajů náleží žalobci 900 Kč za tři režijní paušály podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a 2 141 Kč za daň z přidané hodnoty vypočtené z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů podle § 14a odst. 1 advokátního tarifu.
26. Celkově tedy náhrada nákladů řízení dosahuje výše 14 342 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce žalobce Mgr. Roberta Šupa, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 22. prosince 2022

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

