



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobci:

- a) **G. A.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- b) **Y.-E. B.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- c) **S.-O. B.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- d) **M.-E. B.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- e) **T. B.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- f) **S. B.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- g) **B.-O. B.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- h) **E. B.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- i) **S. D.**, nar. X,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

- st. příslušnost X,
bytem X,
- j) **N. D.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- k) **B. E.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- l) **E. E.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- m) **G. G.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- n) **E. A. G.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- o) **B. E. J.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- p) **K. K.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- q) **S. L.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- r) **A. M.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- s) **B. M.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- t) **M. N.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- u) **T. T.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- v) **T. T.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- w) **N. T.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,
- x) **E. T.**, nar. X,
st. příslušnost X,
bytem X,

všichni zastoupeni Mgr. Robertem Šupem, advokátem,

se sídlem Klíčová 199/2, 353 01 Mariánské Lázně,

proti
žalovanému:

Ministerstvo vnitra,
se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7,

v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí v řízeních o vydání zaměstnanecké karty žalobců vedených pod sp. zn. OAM-29431/ZM-2022, sp. zn. OAM-28815/ZM-2022, sp. zn. OAM-28760/ZM-2022, sp. zn. OAM-29049/ZM-2022, sp. zn. OAM-29444/ZM-2022, sp. zn. OAM-32773/ZM-2022, sp. zn. OAM-28751/ZM-2022, sp. zn. OAM-31170/ZM-2022, sp. zn. OAM-29446/ZM-2022, sp. zn. OAM-32779/ZM-2022, sp. zn. OAM-31164/ZM-2022, sp. zn. OAM-31165/ZM-2022, sp. zn. OAM-28754/ZM-2022, sp. zn. OAM-31166/ZM-2022, sp. zn. OAM-29066/ZM-2022, sp. zn. OAM-29425/ZM-2022, sp. zn. OAM-29419/ZM-2022, sp. zn. OAM-29433/ZM-2022, sp. zn. OAM-32778/ZM-2022, sp. zn. OAM-28673/ZM-2022, sp. zn. OAM-29439/ZM-2022, sp. zn. OAM-32775/ZM-2022, sp. zn. OAM-32568/ZM-2022 a sp. zn. OAM-31168/ZM-2022,

takto:

- I. Žaloba na ochranu před nečinností žalovaného v řízení o žádosti žalobce ad g) B.-O. B. o vydání zaměstnanecké karty vedené žalovaným pod sp. zn. OAM-28751/ZM-2022, se vylučuje k samostatnému projednání.
- II. Žalovaný je povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku vydat rozhodnutí v řízeních o vydání zaměstnanecké karty žalobců:
 - a) žalobce G. A., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-29431/ZM-2022,
 - b) žalobce Y.-E. B., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-28815/ZM-2022,
 - c) žalobce S.-O. B., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-28760/ZM-2022,
 - d) žalobce M.-E. B., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-29049/ZM-2022,
 - e) žalobce T. B., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-29444/ZM-2022,
 - f) žalobce S. B., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-32773/ZM-2022,
 - h) žalobce E. B., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-31170/ZM-2022,
 - i) žalobce S. D., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-29446/ZM-2022,
 - j) žalobce N. D., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-32779/ZM-2022,
 - k) žalobce B. E., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-31164/ZM-2022,
 - l) žalobce E. E., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-31165/ZM-2022,
 - m) žalobce G. G., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-28754/ZM-2022,
 - n) žalobce E. A. G., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-31166/ZM-2022,
 - o) žalobce B. E. J., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-29066/ZM-2022,
 - p) žalobce K. K., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-29425/ZM-2022,
 - q) žalobce S. L., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-29419/ZM-2022,
 - r) žalobce A. M., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-29433/ZM-2022,
 - s) žalobce B. M., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-32778/ZM-2022,
 - t) žalobce M. N., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-28673/ZM-2022,
 - u) žalobce T. T., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-29439/ZM-2022,
 - v) žalobce T. T., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-32775/ZM-2022,
 - w) žalobce N. T., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-32568/ZM-2022,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

x) žalobce E. T., nar. X, vedeném pod sp. zn. OAM-31168/ZM-2022.

- III. Žalovaný je povinen do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobcům ad a) – ad f) a ad h) – ad x) náhradu nákladů řízení ve výši, 58 342 Kč, a to k rukám zástupce žalobců, Mgr. Roberta Šupa, advokáta.

Odůvodnění:

Předmět řízení

Žalobci během dubna 2022 podali u žalovaného správního orgánu žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Ten však jednotlivá správní řízení přerušil, neboť zjistil, že s budoucím zaměstnavatelem žalobců, společností Abydos s. r. o. (dále též jen: „Abydos“), je vedeno přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále též jen: „zákon o zaměstnanosti“), které dosud není ukončeno. Žalovaný má za to, že výsledek přestupkového řízení představuje ve správním řízení o vydání zaměstnaneckých karet předběžnou otázku. Byl-li by totiž budoucí zaměstnavatel žalobců shledán vinným ze spáchání daného přestupku, došlo by k vyřazení jím nabízených pracovních míst z centrální evidence volných pracovních míst, a žalobcům by proto nemohly být zaměstnanecké karty vydány. Žalobci mají naopak za to, že žalovaný je nečinný, neboť k přerušení správních řízení neměl žalovaný důvod, protože výsledek přestupkového řízení nemůže představovat předběžnou otázku v řízeních o vydání zaměstnaneckých karet a není ani možné v tuto chvíli jeho výsledek předjímat.

Obsah žaloby

1. Ve své žalobě uvedli žalobci, že během dubna 2022 podali žádosti o vydání zaměstnanecké karty u žalovaného, žalovaný však následně zahájená řízení svými usneseními přerušil podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen: „správní řád“), do doby doručení pravomocného rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj, který proti budoucímu zaměstnavateli žalobců, společnosti Abydos, zahájil přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jehož se měl dopustit tím, že nelegálně zaměstnával jednu pracovníci.
2. Žalovaný má za to, že pravomocné rozhodnutí je předběžnou otázkou, která má zásadní vliv na rozhodnutí v řízeních žalobců. Pravomocně uložená pokuta bude mít za následek vyřazení pracovních míst Abydos z centrální evidence volných pracovních míst, čímž by byl dán důvod pro neudělení zaměstnanecké karty žalobcům podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též jen: „ZPC“), neboť by žalobci nesplňovali podmínku podle § 42g odst. 2 písm. a) ZPC, tedy že účelem pobytu žalobců je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Žalobci proti usnesením o přerušení řízení odvolání nepodali, neboť jim nerozuměli.
3. Podáními ze dne 29. 7. 2022 pak žalobci žalovanému navrhli, aby v řízeních pokračoval, neboť podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že v případě, probíhá-li řízení o

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

předběžné otázce, správní orgán řízení přerušit může, ale nemusí. Žalovaný však žádostem žalobců nevyhověl.

4. Přerušením řízení podle žalobců dochází k porušení ústavní zásady presumpce neviny, která je zakotvena v čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť na Abydos a odvozeně též na žalobce již během přestupkového řízení dopadají důsledky spojené s případnou budoucí odpovědností jejich budoucího zaměstnavatele za přestupek ještě předtím, než je o přestupku pravomocně rozhodnuto, což je zásadně nepřípustné. Již v době podání žaloby trvalo řízení o přestupku Abydos bezmála rok a půl. Žalobci poznamenali, že proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je přípustné odvolání a následné rozhodnutí o něm lze napadnout správní žalobou, které může soud přiznat odkladný účinek. Nepokračování ve správních řízeních o vydání zaměstnaneckých karet, ačkoliv není rozhodnuto o přestupku Abydos, je přímou sankcí pro Abydos a žalobce ještě před rozhodnutím o přestupku.
5. Sankcí spočívající ve vyřazení z evidence volných pracovních míst má být postižen až zaměstnavatel, kterému byla pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce. Podle § 37 odst. 7 písm. a) zákona o zaměstnanosti takové vyřazení trvá pouze po dobu 4 měsíců.
6. Správní řízení lze dle § 64 odst. 4 správního řádu přerušit pouze na nebytně nutnou dobu. Ta již uplynula i s ohledem na dobu, jakou je již přestupkové řízení s budoucím zaměstnavatelem žalobců vedeno, a proto bylo nutno v řízení o udělení zaměstnanecké karty pokračovat. V kontextu shora uvedeného postrádá přerušení řízení právní opodstatnění, je v rozporu s ústavou a též se správním řádem, když postupem správního orgánu spočívajícím v nekonání, vzniká žalobcům a Abydos újma.
7. Žalobci následně podali dne 22. 8. 2022 ke Komisi pro rozhodování ve věcech cizinců a žalovanému žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu spojenou s žádostí o přezkum usnesení o přerušení řízení. Komise však návrhu na provedení opatření proti nečinnosti nevyhověla, neboť správní řízení bylo přerušeno, přerušování trvá a po dobu přerušování lhůty pro vydání rozhodnutí neběží.
8. Právní zástupce žalobců poté podal ke Krajskému soudu v Plzni v totožné věci jiného uchazeče, pana L. A., a jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty pro zaměstnání u společnosti Abydos žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 12. 2022, č. j. 55 A 51/2022-43, bylo žalovanému uloženo, aby ve lhůtě 30 dnů vydal rozhodnutí o podané žádosti. Krajský soud v Plzni došel k závěru, že otázka výsledku probíhajícího přestupkového řízení s budoucím zaměstnavatelem žalobce není a nemůže být předběžnou otázkou ve správním řízení o vydání zaměstnanecké karty žalobce.
9. Dne 1. 2. 2023 vyzvali žalobci žalovaného, aby pokračoval v řízení s odkazem na zmíněný rozsudek Krajského soudu v Plzni a právní závěry v něm obsažené. Žalovaný ale sděleními ze dne 22. 2. 2023 výzvě nevyhověl s odůvodněním shodným jako dříve a ohledně žádného z žalobců žádné rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnanecké karty nevydal.
10. Žalobci navrhli, aby soud uložil žalovanému vydat rozhodnutí v řízení o jejich žádostech o vydání zaměstnanecké karty.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Vyjádření žalovaného

11. Ve svém vyjádření k žalobě uvedl žalovaný, že ve věcech řízení o vydání zaměstnaneckých karet žalobcům nebyl a není nečinným. Se žalobou proto nesouhlasí.
12. Žalobci během měsíce dubna 2022 podali žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty, v květnu 2022 žalovaný vydal usnesení, jimiž byla řízení žalobců přerušena do doby doručení pravomocného rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj, neboť s Abydos coby budoucím zaměstnavatelem žalobců je vedeno přestupkové řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, které dosud není pravomocně ukončeno.
13. Je zřejmé, že se tak jedná o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, jelikož pravomocné rozhodnutí o předběžné otázce je zásadní pro rozhodnutí o žádostech žalobců o vydání zaměstnanecké karty. Žalovaný v zásadě nemůže délku řízení o předběžné otázce jakkoli ovlivnit nebo odhadnout, přerušení řízení je tak jedinou možností, jak přerušit běh lhůt pro vydání rozhodnutí. Žalovaný zároveň neshledal žádné skutečnosti, které by odůvodňovaly řízení nepřerušit.
14. Žalobci podali dne 29. 7. 2022 návrhy, aby žalovaný v řízeních o žádostech žalobců pokračoval, na které žalobce reagoval sděleními ze dne 4. 8. 2022, že těmto žádostem nevyhovuje. Žalobci následně dne 23. 8. 2022 podali ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, spojenou se žádostí o přezkum usnesení o přerušení řízení. Komise v září 2022 vydala usnesení, kterými návrhům žalobců na provedení opatření proti nečinnosti nevyhověla. Následně Komise vydala dne 13. 2. 2023 usnesení, v nichž uvedla, že přezkoumání napadených usnesení v přezkumném řízení není přípustné.
15. Žaloba postrádá bližší konkretizaci či argumentaci tvrzené nečinnosti žalovaného, obsah žaloby je velmi stručně založen na tom, že žalovaný je ve věci nečinný, přičemž se žalobci opírají pouze o skutečnost, že žalovaný řízení přerušil. Přerušení řízení je standardním úkonem správního řízení, tím spíš, když je řízení přerušeno kvůli vedenému správnímu řízení vůči budoucímu zaměstnavateli žalobců, přičemž toto řízení je stěžejní pro vydání rozhodnutí o žádostech žalobců. Jedná se o předběžnou otázku, bez jejíhož vyřešení nelze vůbec v řízeních pokračovat a vydat rozhodnutí. Znalost výsledku přestupkového řízení s Abydos je nezbytná pro postup v řízení o žádostech žalobců.
16. Řízení o žádostech žalobců probíhala řádně a bez časové prodlevy a žalovaný je a byl v řízeních činný.

Replika žalobců

17. Žalobci podali k vyjádření žalovaného repliku, v níž uvedli, že žalovaný neustále setrvává na stanovisku, že pravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení s Abydos je předběžnou otázkou mající zcela zásadní vliv na rozhodnutí v řízení o žádostech žalobců o udělení zaměstnanecké karty. Krajský soud v Plzni zaujal opačný názor ve svém rozsudku ze dne 22. 12. 2022, č. j. 55 A 51/2022-43, stejně tak i Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců v řízeních o vydání zaměstnanecké karty jiných budoucích zaměstnanců Abydos.
18. V řízeních vedených pod č. j. MV-35505-5/SO-2023, MV-30737-5/SO-2023, MV-25850-5/SO-2023, MV-25862-5/SO-2023, MV-25855-5/SO-2023, Komise při rozhodování o odvolání proti přerušení dospěla k závěru, že rozhodnutí o odpovědnosti budoucího

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zaměstnavatele za přestupek na úseku zaměstnanosti nepředstavuje předběžnou otázku ve věci pobytového oprávnění cizince, neboť není otázkou, bez jejíhož vyřešení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí a přerušení řízení tak není důvodné. Nad rámec toho Komise konstatovala, že v rámci jednoho správního orgánu by nemělo docházet v podobných případech k neodůvodněným rozdílům v aplikaci práva. Je zřejmé, že žalovaný se účelově brání vydat rozhodnutí v řízeních o žádostech žalobců, čímž dochází k průtahům.

Posouzení věci

19. Výrokem I. tohoto rozsudku soud rozhodl v souladu s § 39 odst. 2 s. ř. s. o vyloučení žaloby podané žalobcem ad g) B.-O. B., jež se týká jím tvrzené nečinnosti žalovaného v řízení vedeném o jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty pod sp. zn. OAM-28751/ZM-2022, k samostatnému projednání. Důvodem tohoto rozhodnutí je skutečnost, že soud má i přes sdělení žalovaného ze dne 16. 5. 2023, jehož přílohou měl být kompletní spisový materiál týkající se tohoto žalobce, stále pochybnosti o tom, zda mu byl skutečně předložen správní spis ve své úplnosti. Tyto pochybnosti bude muset soud odstranit dalším postupem. Ten by však již neměl být na úkor bezodkladného rozhodnutí o žalobách zbylých žalobců, u nichž jsou již splněny všechny podmínky pro vydání rozhodnutí. Při tom soud přihlédl k přednostnímu charakteru řízení o nečinnostní žalobě (§ 56 odst. 3 s. ř. s.), pročež rozhodl tak, že věc žaloby jmenovaného žalobce vyloučí k samostatnému projednání, aby mohl ve věcech ostatních žalobců již meritorně rozhodnout.
20. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem souhlasili.
21. Jelikož skutkové okolnosti projednávaného případu nejsou mezi účastníky sporné, postačí, když je bude soud v tomto rozsudku toliko ve stručnosti rekapitulovat.
22. Žalobci jsou občany Mongolska, kteří v průběhu měsíce dubna 2022 podali na Zastupitelském úřadě České republiky v Ulánbátaru žádosti o vydání zaměstnaneckých karet, a to na pracovní pozici strojírenského kovodělníka u zaměstnavatele Abydos. O vydání zaměstnanecké karty rozhoduje podle § 150 písm. n) ZPC žalované Ministerstvo vnitra. Součástí žádosti byla i pracovní smlouva s budoucím zaměstnavatelem.
23. Žalovaný v měsíci květnu 2022 [vyjma řízení žalobce ad j), v jehož případě bylo dané usnesení vydáno až 8. června 2022] vydal usnesení, jimiž vedená správní řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušil, a to do doby doručení pravomocného rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj, který proti Abydos vede přestupkové řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. V odůvodnění svých usnesení žalovaný vysvětlil, že na základě sdělení inspektorátu práce ze dne 9. 5. 2022 zjistil, že je proti Abydos vedeno zmíněné přestupkové řízení. Pravomocné rozhodnutí v tomto přestupkovém řízení je přitom podle žalovaného předběžnou otázkou, která má zcela zásadní vliv na rozhodnutí v řízení o žádostech o vydání zaměstnaneckých karet. Žalovaný konstatoval, že pravomocně ukončené správní řízení s následným udělením pokuty budoucímu zaměstnavateli účastníka řízení by mělo za následek vyřazení pracovních míst tohoto zaměstnavatele z centrální evidence volných pracovních míst, čímž by následně byl dán důvod pro neudělení zaměstnanecké karty účastníkovi řízení ve smyslu § 46 odst. 6 písm. b) ZPC, neboť by účastník řízení v tomto případě nesplňoval podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) ZPC, že účelem jeho pobytu na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsažitelných držiteli zaměstnanecké karty. Jedná se tedy o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu.

24. Proti usnesením o přerušení řízení se žalobci nebránili odvoláním. Podáními z konce července 2022 doručenými žalovanému počátkem srpna 2022 (jednalo se o podání zasláná v zastoupení žalobců jak advokátem Mgr. Šupem, tak společností Abydos) však žalovanému navrhli, aby v řízení o žádostech o vydání zaměstnaneckých karet pokračoval. Upozornili v něm na to, že přestupkové řízení proti Abydos je vedeno již od 23. 6. 2021, přičemž od té doby bylo několik skutků, v nichž byl původně spatřován přestupek, z projednávání vypuštěno. Nelze tak vyloučit, že stejně tomu bude i v případě skutku, v němž je spatřováno nelegální zaměstnávání. Nelze předjímat, jak dlouho bude ještě přestupkové řízení trvat, proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně lze podat odvolání a i rozhodnutí odvolacího správního orgánu je možno napadnout soudně. Přerušením správního řízení navíc dochází k porušení ústavní zásady presumpce neviny dle čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 2 Úmluvy, protože na Abydos coby budoucího zaměstnavatele a odvozeně i na žalobce již dopadají negativní právní důsledky spojené s případnou budoucí odpovědností Abydos za přestupek, ačkoliv o jeho spáchání dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Do té doby musí být Abydos považována za nevinnou. Konečně žalobci upozornili, že přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu je toliko fakultativním opatřením, které je přípustné jen na nezbytně nutnou dobu. Ta již podle jejich názoru v projednávané věci uplynula. Přerušení řízení navíc postrádá právní opodstatnění. Nejedná se tu o předběžnou otázku, neboť teprve uznáním viny z přestupku nastanou právní důsledky z toho vyplývající a ty se nevztahují na již vydané zaměstnanecké karty.
25. Žalovaný těmto návrhům na pokračování řízení nevyhověl. Ve sděleních, která žalobcům zaslal, setrval v reakci na jejich návrhy na pokračování v řízení na svém stanovisku, podle něhož se v přestupkovém řízení řeší předběžná otázka, která má zcela zásadní vliv na rozhodnutí o jejich žádostech o vydání zaměstnanecké karty. Skutečnost, že u budoucího zaměstnavatele žalobců byl zjištěn možný výkon nelegální práce, která následně vedla k zahájení přestupkového řízení, je v souvislosti s vedením správních řízení o vydání zaměstnaneckých karet natolik závažnou, že jí žalovaný nemůže pasivně přihlížet, aniž by antcipoval možný vývoj událostí, ale naopak na ni musí aktivně reagovat, tj. i přerušit probíhající správní řízení. Nejedná se tu ani o popření zásady presumpce neviny, jelikož žalovaný nepovažuje Abydos za vinnou nelegálním zaměstnáváním cizinců, když k takovému závěru nemá podklady. Právě s cílem tyto podklady získat byla řízení o vydání zaměstnaneckých karet přerušena.
26. Žalobci se dále koncem měsíce srpna 2022 obrátili na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců se žádostmi o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného spojenými s podněty na zahájení přezkumných řízení. Usneseními z poloviny měsíce září 2022 však Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žádostem o uplatnění opatření proti nečinnosti nevyhověla. Poukázala přitom na to, že správní řízení byla přerušena a tento stav dosud trvá. Lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí proto s ohledem na § 65 odst. 1 správního řádu dosud neuběhly. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ani neshledala podmínky pro přezkoumání usnesení o přerušení řízení, o čemž žalobcům zaslala sdělení z října 2022.
27. Žalobci následně v únoru 2023 znovu vyzvali žalovaného k pokračování v řízeních. Učinili tak s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 12. 2022, č. j. 55 A

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

51/2022-43, který ve věci žalobce L. A. proti žalovanému na podkladě stejného skutkového stavu věci rozhodl tak, že žalovanému uložil ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí ve správním řízení o vydání zaměstnanecké karty. Lze konstatovat, že v citovaném rozsudku dospěl Krajský soud v Plzni k závěru, že v řízení o vydání zaměstnanecké karty lze pokračovat i bez pravomocného rozhodnutí o údajném přestupku Abydos; žalobce v tamější věci podle názoru soudu splňoval předepsané podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, přičemž úvaha žalovaného, o niž opřel své usnesení o přerušení řízení, vychází toliko z toho, že žalobce nebude podmínky pro vydání zaměstnanecké karty možná v budoucnu splňovat, pokud jiná osoba, na niž se aktuálně hledí jako na nevinnou, bude shledána vinnou přestupkem, což by mělo za následek vyřazení jejích volných pracovních míst z centrální evidence ve smyslu § 37a odst. 7 zákona o zaměstnanosti. Takovou úvahu soud označil za snad relevantní pro žalovaného, ale nikoli za úvahu o otázce, bez jejíhož řešení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí. Případná budoucí odpovědnost Abydos za přestupek nebrání rozhodnutí o žádosti žalobce, neboť momentálně jsou pracovní místa Abydos v centrální evidenci volných pracovních míst uvedena, a žalobce proto spornou zákonnou podmínku splňuje. Žalovaný se proto při svém rozhodování o žádosti o vydání zaměstnanecké karty bez rozhodnutí o odpovědnosti Abydos za přestupek obejde. O předběžnou otázku se tak nejedná.

28. Žalovaný však žalobcům [vyjma žalobců ad c) a ad m)] sdělil, že v řízení o vydání zaměstnanecké karty nemůže pokračovat, a proto výzvě k pokračování řízení nevyhoví. Setrval na svém stanovisku, podle něhož je rozhodnutí v přestupkové věci předběžnou otázkou, na níž závisí rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnaneckých karet.
29. Žalobci se následně ještě jednou obrátili na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, kterou požádali s odkazem na shora citovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců však usneseními z poloviny března těmto žádostem žalobců nevyhověla s tím, že předmětná správní řízení o vydání zaměstnaneckých karet jsou řádně přerušena, takže lhůta pro vydání rozhodnutí v daných řízeních ještě neuběhla.
30. Lze předeslat, že v projednávané věci byla splněna procesní podmínka projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků, které jsou k ochraně účastníka správního řízení před nečinností správního orgánu upraveny v příslušném procesním předpisu. V daném případě se jednalo o žádosti o uplatnění prostředku ochrany proti nečinnosti žalovaného podané k jemu nadřízenému správnímu orgánu, tj. Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců v souladu s § 80 odst. 3 věta druhá s. ř. s. Tyto žádosti byly Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců adresovány žalobci celkem dvakrát, v srpnu 2022 a únoru 2023. Ani v jednom případě však nebylo jejich žádostem vyhověno.
31. Soud dále konstatuje, že v projednávané věci týkající se celkem 23 žalobců – žadatelů o vydání zaměstnaneckých karet neshledal žádný důvod odchýlit se od závěrů, které jsou obsaženy v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 12. 2022, č. j. 55 A 51/2022-43. Případy těchto 23 žalobců jsou totiž po skutkové i právní stránce shodné. Podotknout je nutné i to, že přestože je žalovanému citovaný rozsudek nepochybně znám (nejenže byl pochopitelně žalovaný účastníkem řízení ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 55 A 51/2022, ale tento rozsudek byl zástupcem žalobců založen do každého správního spisu vedeného o řízení o žádostech žalobců o vydání zaměstnaneckých karet a žalovaný na něj

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

dokonce odkazuje i ve svém vyjádření k žalobě), argumentace žalovaného vůbec na jeho závěry nereaguje. Žalovaný tak setrvává na svém stanovisku a tvrdošíjně nadále opakuje tvrzení, která již byla soudem vyhodnocena jako nesprávná a mylná. Takový postup žalovaného správního orgánu, který nejenže závěry soudu nerespektuje, ale dokonce se s nimi ani nesnaží při obhajobě svého postupu jakkoli argumentačně vyrovnat (tedy je zcela ignoruje, jako by jich snad ani nebylo), nelze hodnotit jinak než jako projev vážného nedostatku respektu k soudu a soudní kontrole výkonu veřejné správy.

32. Na tomto místě soud připomíná, k jakým závěrům dospěl v rozsudku ve věci 55 A 51/2022 (zvýraznění pro lepší přehlednost je připojeno až v této věci, v citovaném rozsudku učiněno nebylo):
33. *„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.*
34. *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.*
35. *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).*
36. *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.*
37. *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).*
38. *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.*
39. *Bylo tedy třeba se zabývat tím, bez vyřešení jakých otázek se žalovaný při rozhodování o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty neobejde.*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

40. *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).*
41. *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 neviny takového cizince (srov. usnesení NSS č. j. 2 Azs 103/2021-20 ze dne 27. 7. 2022).*
42. *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.*
43. ***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.***
44. ***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:***
45. *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.*
46. *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].*

47. *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.*
48. *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.“*
49. V projednávané věci se nevyskytují jakékoli skutkové či právní důvody, pro které by neměly být tyto závěry akceptovány a aplikovány. Žalovaný to ostatně ani netvrdí; jak už soud shora konstatoval, z vyjádření k podané žalobě vyplývá, že žalovaný nadále setrvává na stanovisku, podle něhož „je zřejmé, že se v daném případě jedná o předběžnou otázku ve smyslu ust. § 57 zák. č. 500/2004 Sb.“ Soudu tedy nezbývá, než zopakovat, že tomu tak není. Otázka, zda v budoucnu bude či nebude Abydos coby budoucí zaměstnavatel žalobců postižen za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, nemá žádný dopad na aktuálně vedená řízení o vydání zaměstnaneckých karet pro výkon práce u tohoto zaměstnavatele. Volná pracovní místa tohoto zaměstnavatele jsou totiž t. č. nadále uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst. Proto se v souzené věci ani nejedná o předběžnou otázku dle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Pochopitelně, že pokud by vskutku došlo k tomu, že by Abydos byl v budoucnu pravomocně uznán vinným tímto přestupkem a dojde k vyřazení jeho volných pracovních míst z evidence volných pracovních míst, bude na místě aplikovat právní úpravu obsaženou v § 46 odst. 6 písm. b) ZPC ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) ZPC, tj. bude splněn důvod pro nevydání zaměstnanecké karty spočívající v tom, že nebude splněna podmínka jejího vydání, podle níž je účelem pobytu cizince na území ČR zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Do té doby tak nicméně postupovat nelze a není ani důvod stávající správní řízení o vydání zaměstnaneckých karet přerušovat, neboť výsledek přestupkového řízení vedeného proti Abydos nepředstavuje pro tato řízení předběžnou otázku. Volná pracovní místa Abydos jsou stále vedena v evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.
50. Z toho důvodu se nelze ztotožnit s odůvodněním usnesení o přerušení řízení, která v posuzovaných věcech žalovaný vydal: ta se ve světle shora uvedených důvodů zjevně opírají o nesprávné právní posouzení. Toto nesprávné právní posouzení se pak projevuje i ve vyjádření žalovaného k podané žalobě. Soud znovu opakuje, že otázka přestupkové odpovědnosti Abydos za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tedy výsledek řízení vedeného Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj pod sp. zn. Q6-2022-60, není předběžnou otázkou ve vztahu k řízením vedeným žalovaným o žádostech žalobců o vydání zaměstnaneckých karet na volná pracovní místa budoucího zaměstnavatele Abydos.
51. Lze uzavřít, že rozhodnutí o přerušení těchto správních řízení opírající se o nesprávný výklad ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, nebylo důvodné. Soud proto

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

v posuzovaných případech dospěl k jednoznačnému závěru, že žalovaný byl a dosud je v těchto řízeních nečinný. K výzvě soudu ze dne 28. 4. 2023 dále urgované dne 9. 5. 2023, zda bylo v některém správním řízení v mezidobí žalovaným rozhodnuto, sdělil žalovaný dne 16. 5. 2023, že v žádném z daných správních řízení dosud nerozhodl, neboť jsou i nadále přerušena. Soud proto uzavírá, že považuje za prokázané, že nečinnost žalovaného v předmětných správních řízeních trvala i v době vyhlášení rozsudku (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).

Závěr a náklady řízení

52. Na základě shora uvedených argumentů dospěl soud k závěru, že žaloba je ve všech případech důvodná. Výrokem I. tohoto rozsudku proto podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil žalovanému vydat v daných věcech rozhodnutí. Za tím účelem mu stanovil lhůtu 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku. Při jejím stanovení vyšel z toho, že sám žalovaný neoznačil jakýkoli jiný důvod, který by mu bránil v rozhodnutí věci, jakož i k délce jeho dosavadní nezákonné nečinnosti. Za takové situace je nutno i prostřednictvím stanovené lhůty apelovat na žalovaného, aby předmětná správní řízení směřoval k co nejrychlejšímu rozhodnutí a dále neprodlužoval právní nejistotu žalobců.
53. Výrok II. tohoto rozsudku se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož mají procesně plně úspěšní žalobci právo na náhradu nákladů řízení proti procesně podlehnuvším žalovaném. Při určení přesné výše takové náhrady soud zohlednil, že všichni žalobci zaplatili stanovený soudní poplatek ve výši 46 000 Kč. Pokud jde o náhradu za odměnu zástupce žalobců a za jeho hotové výdaje, zohlednil soud, že jménem všech žalobců byla podána jediná žaloba a jediná replika k vyjádření žalovaného k žalobě. Skutkové a právní postavení žalobců bylo shodné. Při přípravě a sepisu žaloby tedy nebylo nutno zohledňovat případné vzájemně se lišící skutkové okolnosti, a nebylo proto nutno ani zkoumat správnost jejich právní kvalifikace. S ohledem na to soud rozhodl tak, že zástupci žalobců připadá odměna za zastupování vždy jen ve výši jednoho úkonu právní služby. Jedině v této výši je možno takovou odměnu považovat za důvodně vynaložené ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. plně reflektující vynaloženou práci zástupce žalobců.
54. Přiznaná náhrada nákladů řízení je tak představována náhradou za uhrazený soudní poplatek ve výši 23 x 2000 Kč ve výši 46 000 Kč, odměnou za právní zastoupení žalobce za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč: příprava a převzetí právního zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), sepis a podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a podání repliky k vyjádření žalovaného k žalobě rovněž podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, celkem 9 300 Kč. Ke každému úkonu právní služby přináleží náhrada hotových výdajů po 300 Kč, celkem tedy 900 Kč. Jelikož je zástupce žalobců plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhradu hotových výdajů navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tedy o 1 428 Kč. Celková náhrada nákladů řízení tak činí 58 342 Kč.
55. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 18. května 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.