



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

žalobce: **B.-O. B.**, nar.: X,
st. příslušnost X,
bytem X,
*zastoupený Mgr. Robertem Šupem, advokátem,
se sídlem Klíčová 199/2, 353 01 Mariánské Lázně,*

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**,
se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha,

v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí v řízení o vydání zaměstnanecké karty žalobce vedeném pod sp. zn. OAM-28751/ZM-2022,

takto:

- I. Žalovaný je povinen ve lhůtě 20 dnů od právní moci tohoto rozsudku vydat rozhodnutí v řízení o žádosti žalobce B.-O. B., nar.: X, o vydání zaměstnanecké karty vedeném pod sp. zn. OAM-28751/ZM-2022.
- II. Žalovaný je povinen do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2 514,30 Kč, a to k rukám zástupce žalobce, Mgr. Roberta Šupa, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobce dne 7. dubna 2022 podal u žalovaného správního orgánu žádost o vydání zaměstnanecké karty. Ten však správní řízení přerušil, neboť zjistil, že s budoucím zaměstnavatelem žalobce, 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 zaměstnanecké karty předběžnou otázku. Byl-li by totiž budoucí zaměstnavatel žalobce shledán vinným ze spáchání daného přestupku, došlo by k vyřazení jím nabízených pracovních míst z centrální evidence volných pracovních míst, a žalobci by proto nemohla být zaměstnanecká karta vydána. Žalobce má 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 zaměstnanecké karty, a není ani možné v tuto chvíli jeho výsledek předjímat.

Obsah žaloby

2. V žalobě žalobce uvedl, že v dubnu 2022 podal žádost o vydání zaměstnanecké karty u žalovaného, žalovaný však následně zahájené řízení svým usnesením 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 žalobce, 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.
3. Žalovaný má za to, že pravomocné rozhodnutí je předběžnou otázkou, která má zásadní vliv na rozhodnutí v řízení žalobce. 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 žalobci 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 žalobce nesplňoval podmínku podle § 42g odst. 2 písm. a) ZPC, tedy že účelem pobytu žalobce je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Žalobce proti usnesení o přerušení řízení odvolání nepodal, neboť mu nerozuměl.
4. Podáním ze dne 29. 7. 2022 pak žalobce žalovanému navrhl, aby v řízení pokračoval, neboť podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že v případě, probíhá-li řízení o předběžné otázce, správní orgán řízení přerušit může, ale nemusí. Žalovaný však žádosti žalobce nevyhověl.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

5. Přerušением řízení podle žalobce 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 jeho 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. Žalobce poznamenal, 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 správním řízení o vydání zaměstnanecké karty, ačkoliv není rozhodnuto o přestupku Abydos, je přímou sankcí pro Abydos a rovněž pro žalobce ještě před rozhodnutím o přestupku.
6. 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.
7. Správní řízení lze dle § 64 odst. 4 správního řádu přerušit pouze na nezbytně nutnou dobu. Ta již uplynula i s ohledem na dobu, jakou je již přestupkové řízení s budoucím zaměstnavatelem žalobce 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 žalobci a Abydos újma.
8. Žalobce následně podal 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, přerušení trvá a po dobu přerušení lhůty pro vydání rozhodnutí neběží.
9. Právní zástupce žalobce 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.
10. Dne 1. 2. 2023 vyzval žalobce žalovaného, aby pokračoval v řízení s odkazem na zmíněný rozsudek Krajského soudu v Plzni a právní závěry v něm obsažené. Žalovaný ale sdělením ze dne 22. 2. 2023 výzvě nevyhověl s odůvodněním shodným jako dříve a rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnanecké karty nevydal.
11. Žalobce navrhl, aby soud uložil žalovanému vydat rozhodnutí v řízení o jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

12. Ve svém vyjádření k žalobě uvedl žalovaný, že ve věcech řízení o vydání zaměstnanecké karty žalobci nebyl a není nečinným. Se žalobou proto nesouhlasí.
13. Žalobce v měsíci dubnu 2022 podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty, v květnu 2022 žalovaný vydal usnesení, jímž bylo řízení žalobce přerušeno do doby doručení pravomocného rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj, neboť s Abydos coby budoucím zaměstnavatelem žalobce je vedeno přestupkové řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, které dosud není pravomocně ukončeno.
14. 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 žádosti žalobce 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.
15. Žalobce podal dne 29. 7. 2022 návrh, aby žalovaný v řízeních o žádosti žalobce pokračoval, na které žalovaný reagoval sděleními ze dne 4. 8. 2022, že žádosti nevyhovuje. Žalobce následně dne 23. 8. 2022 podal ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, spojenou s žádostí o přezkum usnesení o přerušení řízení. Komise v září 2022 vydala usnesení, kterým návrhu žalobce na provedení opatření proti nečinnosti nevyhověla. Následně Komise vydala dne 13. 2. 2023 usnesení, v němž uvedla, že přezkoumání napadeného usnesení v přezkumném řízení není přípustné.
16. 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 žalobce opírá pouze o skutečnost, že žalovaný řízení přerušil. Přerušení řízení je standardním úkonem správního řízení. To platí tím spíš, když je řízení přerušeno kvůli vedenému správnímu řízení vůči budoucímu zaměstnavateli žalobce, přičemž toto řízení je stěžejní pro vydání rozhodnutí o žádosti žalobce. 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 žádosti žalobce.
17. Řízení o žádosti žalobce probíhalo řádně a bez časové prodlevy a žalovaný je a byl v řízeních činný.

Replika žalobce

18. Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž uvedl, 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 žádosti žalobce 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.
19. 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 řízení dospěla k závěru, že rozhodnutí o odpovědnosti budoucího zaměstnavatele za přestupek na úseku zaměstnanosti nepředstavuje předběžnou otázku ve věci pobytového oprávnění cizince, neboť není otázkou, bez jejíhož vyřešení nelze vůbec

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 řízení o žádosti žalobce, čímž dochází k průtahům.

Posouzení věci

20. Nyní projednávaná nečinnostní žaloba byla výrokem I. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 5. 2023, č. j. 77 A 8/2023-289, vyloučena k samostatnému projednání, ačkoliv tato žaloba byla podána spolu se žalobami dalších 23 žalobců nacházejících se ve skutkové i právně obdobné situaci. Důvodem tohoto rozhodnutí bylo zjištění soudu, že i přes urgenci mu žalovaný nepředložil kompletní správní spis ve věci žalobcovy žádosti o vydání zaměstnanecké karty, jíž vede pod sp. zn. OAM-28751/ZM-2022. Jelikož však již soud mohl rozhodnout o žalobách ostatních žalobců (neboť v jejich věcech byly předloženy správní spisy kompletní), přihlédl k přednostnímu charakteru řízení o nečinnostní žalobě a v daných věcech citovaným rozsudkem rozhodl tak, že žalovanému uložil, aby v řízeních o vydání zaměstnaneckých karet zbylých žalobců rozhodl do 30 dnů ode dne právní moci rozsudku.
21. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem souhlasili (tento souhlas byl udělen ještě v rámci společného řízení vedeného pod sp. zn. 77 A 8/2023).
22. Jelikož skutkové okolnosti projednávaného případu nejsou mezi účastníky sporné, postačí, když je bude soud v tomto rozsudku toliko ve stručnosti rekapitulovat.
23. Žalobce je občanem Mongolska, který dne 7. 4. 2022 podal na Zastupitelském úřadě České republiky v Ulánbátaru žádost o vydání zaměstnanecké karty, a to na pracovní pozici strojírenského kovodělníka u zaměstnavatele Abydos s.r.o. O vydání zaměstnanecké karty rozhoduje podle § 150 písm. n) ZPC žalované Ministerstvo vnitra. Součástí žádosti byla i pracovní smlouva s budoucím zaměstnavatelem ze dne 22. 11. 2021.
24. Žalovaný vydal dne 18. 5. 2022 usnesení, jímž vedené 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 č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. V odůvodnění svého 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 žádosti o vydání zaměstnanecké karty. 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 uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsažitelných držiteli zaměstnanecké karty. Jedná se tedy o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

25. Proti usnesením o přerušení řízení se žalobce nebránil odvoláním. Podáním doručeným žalovanému dne 2. 8. 2022 však žalovanému navrhl, aby v řízení o žádostech o vydání zaměstnanecké karty pokračoval. Upozornil 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 také 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 nevinou. Konečně žalobce upozornil, 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 jeho 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. Obsahově shodné podání vůči žalovanému učinil dne 9. 8. 2022 také budoucí zaměstnavatel žalobce.
26. Žalovaný těmto návrhům na pokračování řízení nevyhověl. Ve sdělení, které žalobci zaslal, setrval v reakci na návrh 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 žalobce byl zjištěn možný výkon nelegální práce, která následně vedla k zahájení přestupkového řízení, je v souvislosti s vedením správního řízení o vydání zaměstnanecké karty natolik závažnou, že jí žalovaný nemůže pasivně přihlížet, aniž by anticipoval 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 bylo řízení o vydání zaměstnanecké karty přerušeno.
27. Žalobce se dále koncem měsíce srpna 2022 obrátil na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců se žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného spojeným s podnětem na zahájení přezkumného řízení. Usnesením z 16. září 2022 však Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nevyhověla. Poukázala přitom na to, že správní řízení bylo přerušeno a tento stav dosud trvá. Lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí proto s ohledem na § 65 odst. 1 správního řádu dosud neuběhla. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ani neshledala podmínky pro přezkoumání usnesení o přerušení řízení, o čemž žalobci zaslala sdělení z 21. října 2022.
28. Žalobce následně 20. února 2023 znovu vyzval žalovaného k pokračování v řízení. Učinil tak s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 12. 2022, č. j. 55 A 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

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 jeho 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.

29. Žalovaný však žalobci 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 niž závisí rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
30. Žalobce se následně ještě jednou obrátil na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, kterou podáním ze dne 20. 2. 2023 požádal s odkazem na shora citovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců však usnesením z 15. 3. 2023 března této žádosti žalobce nevyhověla s tím, že předmětné správní řízení o vydání zaměstnanecké karty je řádně přerušeno, takže lhůta pro vydání rozhodnutí v daném řízení dosud neuplynula.
31. Soud konstatuje, že v projednávané věci 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, k nimž se přiklonil i ve svém rozsudku ze dne 18. 5. 2023, č. j. 77 A 8/2023-289. Případ nynějšího žalobce je totiž po skutkové i právní stránce shodný. Podotknout je nutné i to, že přestože je žalovanému prve citovaný rozsudek nepochybně znám, neboť byl účastníkem řízení ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 55 A 51/2022 a žalovaný na něj dokonce odkazuje i ve svém vyjádření k žalobě, argumentace žalovaného vůbec na jeho závěry nereaguje. Žalovaný tak setrává na svém stanovisku a 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 absolutního nedostatku respektu k soudu a soudní kontrole výkonu veřejné správy. Rovněž postup žalovaného, který opakovaně nebyl schopen soudu předložit kompletní spisový materiál v jím vedeném řízení (nebyl ostatně kompletně předložen ani naposledy; obsahoval však alespoň ty listiny, které již soudu umožnily ve věci rozhodnout), se vymyká představě o řádné spolupráci žalovaného správního orgánu se soudem. Měl-li by se takový postup žalovaného opakovat, byl by důvodem pro uložení pořádkového opatření ve formě pořádkové pokuty (§ 44 s. ř. s.), neboť nelze připustit situaci, v níž by žalovaný správní orgán čelící nečinnostní žalobě fakticky mohl docílit prodloužení řízení před soudem nedbalým či snad dokonce záměrně nesprávným plněním uložených procesních povinností, notabene tak

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

základních, běžných a bez nadsázky každodenních povinností, jako je bezodkladné předložení kompletního spisového materiálu.

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.*
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*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 neschváleného 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).*
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 obrace bez rozhodnutí o odpovědnosti budoucího zaměstnavatele žalobce Abydos s. r. o. za přestupek. O předběžnou otázku se tedy v souzené věci nejedná.*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 žalobce postižen za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, nemá žádný dopad na aktuálně vedené řízení o vydání zaměstnanecké karty 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, které v posuzované věci žalovaný vydal: to se ve světle shora uvedených důvodů zjevně opírá 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 řízení vedeném žalovaným o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty na volné pracovní místo budoucího zaměstnavatele Abydos.
51. Lze uzavřít, že rozhodnutí o přerušení tohoto správního řízení opírající se o nesprávný výklad ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, nebylo důvodné. Soud proto v posuzovaném případě dospěl k jednoznačnému závěru, že žalovaný byl a dosud je v tomto řízení nečinný. K výzvě soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 77 A 8/2023 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.), neboť na tvrzené žalovaného se nic nezměnilo ani poté, co si soud opět v tomto řízení vyžádal předložení kompletního správního spisu.

Závěr a náklady řízení

52. Na základě shora uvedených argumentů dospěl soud k závěru, že žaloba je v daném případě důvodná. Výrokem I. tohoto rozsudku proto podle § 81 odst. 2 uložil žalovanému vydat v řízení vedeném o žalobcově žádosti o vydání zaměstnanecké karty rozhodnutí. Za tím účelem mu stanovil lhůtu 20 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. Připomenout možno, že není mezi účastníky sporu, že zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí v daném správním řízení činí 60, nejvýše 90 dní [§ 169t odst. 6 písm. c) ZPC], takže již byla překročena značným způsobem. Za takové situace je nutno i prostřednictvím stanovené lhůty apelovat na žalovaného, aby předmětné správní řízení směřoval k co nejrychlejšímu rozhodnutí a dále neprodlužoval právní nejistotu žalobce. Stanovená lhůta 20 dní pak reflektuje také ztrátu času v soudním řízení správním, která byla způsobena nedostatečnou kooperací žalovaného. Žalovaný nebyl schopen soudu předložit kompletní spisový materiál a ten musel být vyžadován znovu. Nedostatky spolupráce se soudem, které byly zaviněny žalovaným, přitom nemohou jít k tíži žalobce, jenž je postižen už tak nezákonnou nečinností žalovaného. Proto soud stanovil žalovanému o deset dní kratší lhůtu pro vydání rozhodnutí, než jakou stanovil v rozsudku ze dne 18. 5. 2023, č. j. 77 A 8/2023-289. Žalobce by se tak měl ze strany žalovaného dočkat vydání rozhodnutí ve věci své žádosti o vydání zaměstnanecké karty v zásadě ve stejnou dobu, jako ostatní původní žalobci ve věci 77 A 8/2023.
53. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má procesně plně úspěšný žalobce právo na náhradu jím důvodně vynaložených nákladů řízení po procesně podlehnuvším žalovaném. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována náhradou za uhrazený soudní poplatek ve výši 2000 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, za které by tedy příslušelo celkem 9 300 Kč. Ke každému úkonu právní služby přináleží náhrada hotových výdajů po 300 Kč, celkem tedy 900 Kč. Soud však v této souvislosti musel reflektovat, že v tomto řízení nebyl zástupcem žalobce učiněn fakticky žádný úkon právní služby: ty byly naopak učiněny společně za všechny žalobce ještě v řízení vedeném původně pod sp. zn. 77 A 8/2023, v němž ovšem již byla tamním 23 žalobcům přiznána náhrada nákladů řízení. Aby tedy v tomto řízení žalobci přiznaná náhrada nákladů řízení odpovídala zákonnému hledisku důvodně vynaložených nákladů řízení, musel soud přistoupit k redukci přiznané náhrady za odměnu za úkony právní služby a režijního paušálu v poměru 1:24 (neboť dané úkony byly vynaloženy zástupcem žalobce i za ostatních 23, tedy celkem 24 žalobců). Z toho plyne, že žalobci přináleží náhrada za odměny za úkony právní služby a režijní paušály ve výši 425 Kč ($9\,300 + 900 = 10\,200$ Kč; $10\,200 \text{ Kč} : 24 = 425 \text{ Kč}$). Jelikož je zástupce žalobce 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 89,30 Kč. Celková náhrada nákladů řízení tak činí 2 514,30 Kč.

54. 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).

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 6. června 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.