



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **E, M.**, st. přísl. Arménie
v ČR bytem XXX
zastoupen Mgr. Pavolem Kehlem, advokátem
se sídlem Panská 895/6, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky**
se sídlem Nad štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu,

takto:

- I. Žalovanému se ukládá povinnost vydat rozhodnutí v řízení o žádosti žalobce o prodloužení zaměstnanecké karty vedené pod sp. zn. XXX do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 200 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Pavola Kehla, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

1. Žalobce se žalobou ze dne 11. 4. 2023 domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu Ministerstva vnitra odboru azylové a migrační politiky (dále jen „žalovaný“) podle § 79 odst. 1 a následující s. ř. s., neboť je žalovaný nečinný v řízení o jeho žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty podané dne 16. 3. 2021, vedené u žalovaného pod č. j. XXX (dále jen „žádost“).

II. Žaloba

2. V žalobě stručně popsal skutkový stav a uvedl, že žalovaný o žádosti rozhodl již dne 26. 11. 2021, č. j. XXX, tak, že žádost zamítl. K odvolání žalobce nadřízený správní orgán Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) toto prvostupňové rozhodnutí rozhodnutím ze dne XXX zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalobce k tomu poukázal na maximální možnou zákonnou lhůtu, která je dle jeho mínění stanovena v § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Dovožoval, že věc byla žalovanému Komisi vrácena k novému projednání dne XXX, lhůta proto již vypršela. Zároveň neměl za to, že by bylo řízení zatíženou vadou dle § 71 odst. 3 písm. a), b) správního řádu. Odkázal na příložený návrh na opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu a rozhodnutí Komise o tomto návrhu ze dne XXX (dále též „opatření proti nečinnosti“). Tímto opatřením Komise podle § 80 odst. 4 správního řádu uložila žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o žádosti do 30 dnů od doručení zprávy oblastního inspektorátu práce. Dle žalobce ale takové opatření proti nečinnosti neodstraňuje nečinnost žalovaného, ale spíše ji legitimizuje, žalobce nadto není účastníkem žádného řízení před oblastním inspektorátem práce. Nejasná formulace v opatření Komise o doručení „zprávy oblastního inspektorátu práce“ kromě toho neumožňuje určit, o jakou zprávu se má jednat a co by mělo být jejím obsahem. Ustanovení § 64 správního řádu, které umožňuje stavět lhůtu pro vydání rozhodnutí, nebylo naplněno. Řízení o žádosti žalobce bylo přerušeno, ač pro to neexistuje zákonný důvod. Podanou žalobu považuje za nejzazší možnost nápravy nezákonného a nežádoucího stavu.
3. Žalobce žádal, aby soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout v řízení o žádosti žalobce o prodloužení zaměstnanecké karty vedeném pod sp. zn. XXX ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci rozsudku.

III. Vyjádření žalované

4. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný zrekapituloval skutkový stav ve shodě s žalobcem a dále uvedl, že obsahem spisového materiálu je mimo jiné dotaz na stav řízení s odkazem na § 8 odst. 2 správního řádu, zaslaný Oblastnímu inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále též „inspektorát práce“), zda již byla ukončena kontrola vůči zaměstnavateli žalobce obchodní společnosti XXX (dále též „XXX“), a zda bylo zahájeno správní řízení. Dne 14. 4. 2023 mu byla doručena odpověď. Dne 12. 5. 2023 požádal žalovaný zaměstnavatele žalobce XXX o sdělení, zda je žalobce stále jejím zaměstnancem. Konstatoval, že vydání rozhodnutí brání překážky na straně zaměstnavatele žalobce XXX z důvodu kontroly této společnosti inspektorátem práce. Podotkl, že se žaloba postrádá bližší konkretizaci či argumentaci tvrzené nečinnosti, obsah je velmi stručně založen na tom, že je správní orgán nečinný, zejména druhá polovina žaloby směřuje spíše proti opatření proti nečinnosti. Uzavřel, že řízení o žádosti probíhalo řádně, je a byl v řízení činný.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

5. Žalovaný žádal, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
6. Před nařízeným ústním jednáním soud požádal žalovaného o sdělení aktuálního stavu řízení. Ze sdělení žalovaného ze dne 18. 9. 2023 vyplynulo, že dne 24. 7. 2023 odeslal dotaz na stav řízení k inspektorátu práce. Z jeho odpovědi ze dne 31. 7. 2023 vyplynulo, že byla z podnětu žalovaného dne XXX u XXX zahájena kontrola, vedená pod sp. zn. XXX, která stále probíhá, datum zahájení možného správního řízení nelze předvídat. Podle žalovaného tak vydání rozhodnutí stále brání překážky na straně zaměstnavatele žalobce. V ostatním odkázal na své předchozí vyjádření k žalobě. Přílohou jeho vyjádření bylo zmíněné sdělení Státního úřadu inspekce práce ze dne 24. 7. 2023 a sdělení zaměstnavatele žalobce XXX k dotazu žalovaného ze dne 24. 7. 2023. Z něj vyplynulo, že žalobce byl ve společnosti zaměstnán od XXX do XXX.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

7. K nařízenému ústnímu jednání se žalovaný omluvil, soud proto jednal v jeho nepřítomnosti. Zástupce žalobce uváděl obdobně jako v podané žalobě. Poukázal na prvostupňové rozhodnutí žalovaného, které byla následně zrušeno Komisí. Zdůraznil, že z něj vyplývá, že žalobce po celou dobu tvrdil, že pro XXX nikdy nepracoval. Opatření proti nečinnosti přitom odvíjí lhůtu od kontroly inspektorátu práce v této společnosti, takovou kontrolu však považuje za nadbytečnou. K dotazu soudu, u koho žalobce pracuje na základě pracovní smlouvy zástupce žalobce uvedl, že je tomu u společnosti XXX, tj. u společnosti, na kterou byl žalobci udělen cizineckou policií souhlas se změnou zaměstnavatele. Žalobce důkazy nenavrhoval, soud o nich proto nerozhodoval.
8. Při posouzení důvodnosti žaloby soud vyšel z účastníky tvrzeného skutkového stavu a obsahu spisového materiálu, z něž pro posouzení dále vyplynuly tyto podstatné skutečnosti:
9. Žalobce k žádosti připojil mimo jiné pracovní smlouvu se společností XXX, podle které měl jeho pracovní poměr započít dne XXX. K dotazu žalovaného XXX sdělila podáním došlým 5. 8. 2021, že žalobce byl jejich zaměstnancem v období od XXX do XXX. Stejná skutečnost vyplynula i z aktualizovaného skutkového stavu před ústním jednáním u soudu s tou výhradou, že je zde uvedeno datum trvání zaměstnání od XXX do XXX. Jedná se pravděpodobně o písařskou chybu bez vlivu na posouzení zákonnosti postupu žalovaného v řízení o žádosti, soud se jí proto dále nezabýval.
10. Kromě podání žádosti žalobce před vydáním prvostupňového rozhodnutí (ze dne XXX, č. j. XXX) vůči žalovanému žádnou procesní aktivitu nevyvíjel, nestalo se tak ani po zaslání výzvy k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí (ze dne 30. 9. 2021). Až poté, kdy byla jeho žádost prvostupňovým rozhodnutím žalovaného zamítnuta podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. Pro úplnost soud uvádí, že žalovaný žádost žalobce zamítl, neboť podle informačního systému cizinecké policie byla žalobci jeho zaměstnanecká karta vystavena s platností od XXX do XXX za účelem zaměstnání ve společnosti XXX s následným prodloužením u stejného zaměstnavatele do XXX. Poté byla žalobci umožněna změna zaměstnavatele na společnost XXX ode dne XXX. Žalobce tak byl oprávněn vykonávat práci na základě zaměstnanecké karty nejprve u společnosti XXX, ode dne XXX pak u společnosti XXX. K žádosti žalobce ale připojil pracovní smlouvu ze dne XXX, uzavřenou s XXX. Nadto XXX k dotazu žalovaného, zda byl či je u ní žalobce aktuálně zaměstnán a pokud

ano, v jakém časovém období, sdělila výše uvedené, tedy, že byl jejich zaměstnancem od XXX do XXX. Tato skutková zjištění žalovaný posoudil jako výkon nelegální práce ve smyslu zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) dle § 5 písm. e), bod 1 tohoto zákona.

11. V odvolání žalobce zejména namítal, že je XXX. domnělým zaměstnavatelem, poukázal na nejasnou vlastnickou strukturu společnosti XXX, XXX a XXX. a tvrdil, že k uzavření pracovní smlouvy s XXX nikdy nedošlo, jedná se o simulovaný úkon, který se navenek jeví jako platný a jako k úkonu zdánlivém podle § 552 OZ by k němu nemělo být přihlíženo. Správní orgán měl ověřit, zda žalobce skutečně pro tohoto domnělého zaměstnavatele pracoval.
12. K podanému odvolání Komise rozhodnutím ze dne XXX, č. j. XXX prvostupňové rozhodnutí žalovaného zrušila a věc mu vrátila k dalšímu řízení. Z odůvodnění jejího rozhodnutí vyplynulo, že nesouhlasí s tvrzením žalobce o tom, že jsou XXX a XXX ovládány jednou osobou, neboť to z výpisu z obchodního rejstříku nevyplývá. Vyšla z dokladu připojeného žalobcem k odvolání, podle kterého došlo k ukončení pracovního poměru žalobce u společnosti XXX dohodou. Stalo se tak ovšem s nejasným datem ukončení pracovního poměru a bez toho, že by osoba zastupující společnost XXX byla v rozhodné době jejím statutárním orgánem. Konstatovala, že pro závěr žalovaného o výkonu nelegální práce nelze vycházet pouze a toliko z výše uvedených podkladů, ale je třeba prokázat do jaké míry žalobce vykonával závislou práci pro XXX. Žalovaný tak měl přistoupit k provedení dalších subsidiárních důkazů ve věci, tj. k bližším zkoumání zaměstnání (výkonu práce) žalobce, žádost žalobce opětovně projednat a ve věci rozhodnout na základě aktuálního skutkového stavu, který má být zjištěn bez důvodných pochybností, za tím účelem případně doplnit spisový materiál o relevantní podklady a postavit najisto, v jaké době a u jakého zaměstnavatele se žalobce na území ČR dopouštěl výkonu závislé práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Své rozhodnutí má žalovaný řádně odůvodnit a současně zajistit, aby byla zaručena procesní práva u žalobce.
13. Za tohoto procesního stavu dal žalovaný podnět inspektorátu práce k šetření u společnosti XXX a řízení přerušil. Aktuální stav tohoto šetření vyplynul z dotazu soudu před nařízeným ústním jednáním, jak bylo uvedeno výše.
14. Žaloba je důvodná.
15. Soud předně uvádí, že ustanovení § 169t zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění (od 1. 7. 2023) lhůtu pro rozhodnutí o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 44 a), odst. 11 ve spojení s § 46 e) odst. 1, 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021 (k datu podání žádosti) výslovně neupravuje. V ustanovení § 169t odst. 6 písm. d) citovaného zákona je zakotvena pouze lhůta k rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnanecké karty, ostatní odstavce téhož zákonného ustanovení na žádost žalobce též nedopadají. Na rozhodnutí o žádosti žalobce se tak použije obecná úprava lhůt pro rozhodnutí, která je obsažena ve správním řádu.
16. Podle ustanovení § 71 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu (odst. 1), pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen je vydat nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení (odst. 3).

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

17. K tomu soud odkazuje na obdobné závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 AZS 374/2019-33.
18. Podle zjištěného skutkového stavu, jak byl účastníky řízení tvrzen a vyplynul z obsahu spisového materiálu, byl žalovaný nečinný v řízení o žádosti žalobce, neboť od vrácení spisu po zrušujícím rozhodnutí Komise (dne 21. 3. 2022) o žádosti žalobce nerozhodl. Nestalo se tak ani poté, kdy bylo k žádosti žalobce Komisí vydáno opatření proti nečinnosti. Je pravdou, že žalovanému Komise přikázala rozhodnout o žádosti žalobce ve lhůtě 30 dnů od doručení zprávy Oblastního inspektorátu práce. Z takto vymezeného příkazu opatření proti nečinnosti však není zřejmé, od jakého okamžiku má lhůta 30 dnů běžet, není z něj ani patrné, o jakou zprávu se jedná, a jaký konkrétní oblastní inspektorát práce ji má vydat. Žalobce přitom svým chováním nemohl započítí běhu lhůty stanovené opatřením proti nečinnosti nijak ovlivnit. Ani z aktuálně zjištěného skutkového stavu ke dni rozhodování soudu se nepodává, kdy nastane skutečnost předvídaná opatřením proti nečinnosti, neboť kontrola společnosti XXX stále trvá a inspektorát práce nemůže předjímat zahájení možného správního řízení. Opatření proti nečinnosti je tak fakticky bezvýsledné, k ukončení nečinnosti v reálném čase nevede a ponechává žalobce v nejistotě, zda a případně kdy správní orgán o jeho žádosti rozhodne. Lhůta pro vydání rozhodnutí o žádosti dle § 71 odst. 3 správního řádu přitom již marně uplynula.
19. Soud k tomu poukazuje na závěry Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34, kde se v obdobné věci uvádí *Stěžovatel především prostředek ochrany proti nečinnosti, který mu poskytuje § 80 správního řádu, vyčerpal. Krajský úřad k jeho žádosti přijal opatření proti nečinnosti. Protože toto opatření nevedlo v přiměřené lhůtě k odstranění nečinnosti, tedy k vydání rozhodnutí, byl tento prostředek ochrany vyčerpan bezvýsledně. Stěžovatel nebyl povinen 2 As 21/2020 - 39 pokračování jej uplatnit znovu. V této souvislosti nelze především přehlédnout, že po přijetí opatření proti nečinnosti krajským úřadem žalovaný nerozhodl ani v době, která by odpovídala lhůtě pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu. Žalovanému navíc trvalo více než dva měsíce (podle jeho vlastního vyjádření ke kasační stížnosti), než provedl jakýkoliv úkon vůči účastníkovi řízení. Tím rozšířený senát nikterak nepředjímá posouzení zákonnosti dalšího postupu žalovaného. To je věcí meritorního projednání žaloby krajským soudem, tedy posouzení, zda žaloba je či není důvodná.*
20. Na základě shora uvedeného soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o žádosti žalobce ve dvojnásobné lhůtě oproti ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu, neboť přihlédl ke skutečnosti, že je třeba, aby žalovaný v řízení pokračoval, umožnil žalobci realizaci jeho procesních práv nejméně v tom rozsahu, aby měl možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a případně doplnit podklady správního řízení pro vydání rozhodnutí o jeho žádosti, a žalovaný mohl o žádosti rozhodnout.

V. Závěr a náklady řízení

21. Soud postupoval podle ustanovení § 81 odst. 2 s.ř.s. a uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve lhůtě, kterou považuje za přiměřenou s ohledem na okolnosti věci. Na žalovaném bude, aby v řízení pokračoval, umožnil žalobci realizaci jeho procesních práv a o žádosti rozhodl.

22. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl ve věci plně úspěšný, soud proto přiznal náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 2 000 Kč a náklady právního zastoupení za 3 hlavní úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení podání žaloby, účast u ústního jednání dle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif) a 3× režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) tedy celkem 12 200 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 27. září 2023

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu