



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudce Mgr. Aleše Smetanky a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobců:

- a) **B. A.**
bytem M.
 - b) **U. A.**
bytem M.
 - c) **T. B.**
bytem M.
 - d) **U. B.**
bytem M.
 - e) **B. G.**
bytem M.
 - f) **E. L.**
bytem M.
 - g) **T. S.**
bytem M.
 - h) **K. U.**
bytem M.
 - i) **M.-E. Z.**
bytem M.
 - j) **B.-O. Z.**
bytem M.
- všichni zastoupeni advokátem Mgr. Robertem Šupem
sídlem Klíčová 199/2, 353 01 Mariánské Lázně

proti
žalovanému:

Ministerstvo vnitra
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného

takto:

- I. Žalovaný je povinen ve lhůtě patnácti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku vydat rozhodnutí v řízeních o vydání zaměstnanecké karty žalobců:
 - a) B. A., vedeném pod sp. zn. OAM-82739/ZM-2022;
 - b) U. A., vedeném pod sp. zn. OAM-83042/ZM-2022;
 - c) T. B., vedeném pod sp. zn. OAM-83128/ZM-2022;
 - d) U. B., vedeném pod sp. zn. OAM-83077/ZM-2022;
 - e) B. G., vedeném pod sp. zn. OAM-82784/ZM-2022;
 - f) E. L., vedeném pod sp. zn. OAM-6991/ZM-2023;
 - g) T. S., vedeném pod sp. zn. OAM-29437/ZM-2022;
 - h) K. U., vedeném pod sp. zn. OAM-86179/ZM-2022;
 - i) M.-E. Z., vedeném pod sp. zn. OAM-31484/ZM-2022;
 - j) B.-O. Z., vedeném pod sp. zn. OAM-86186/ZM-2022.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 80.742 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobců Mgr. Roberta Šupa, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení

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

II.

Žaloba

2. Žalobci uvedli, že žalovaný jako správní orgán má za to, že pravomocné rozhodnutí je předběžnou otázkou mající zcela zásadní vliv na rozhodnutí v řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Pravomocně uložená pokuta bude mít za následek vyřazení pracovních míst zaměstnavatele z centrální evidence volných pracovních míst, čímž by byl dán důvod pro neudělení zaměstnanecké karty žadateli dle § 46 odst. 6 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., neboť by účastník řízení nesplňoval podmínku § 42g odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., že účelem jeho pobytu na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.
3. Žalobci podáními ze dne 29. 7. 2022 navrhli, aby v řízení bylo pokračováno. Podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že „správní orgán může řízení přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce“.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

4. S budoucím zaměstnavatelem Abydos s.r.o. je Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen OIP) od 23.6.2021 vedeno kontrolní a následné přestupkové řízení pro podezření z přestupku spočívajícího v nelegálním zaměstnávání jedné pracovnice (nyní pod č.j. 6965/6.30/22-9, sp.zn. S6-2022). Abydos spáchání přestupku popírá. Řízení před OIP již probíhá od 23. 6. 2021, kdy proběhla kontrola. Během tohoto řízení bylo několik skutků, v nichž byl původně spatřován přestupek, z projednávání vypuštěno. Nelze vyloučit, že tomu tak bude i u skutku, v němž je spatřováno nelegální zaměstnávání.
5. 7Přerušením řízení dochází k porušení ústavní zásady presumpce nevinny zakotvené 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 budoucího zaměstnavatele Abydos s.r.o. a odvozeně též na žadatele o zaměstnaneckou kartu již během přestupkového řízení dopadají důsledky spojené s případnou budoucí odpovědností budoucího zaměstnavatele za přestupek již předtím, než je o přestupku pravomocně rozhodnuto, což je zásadně nepřípustné. Abydos s.r.o. musí být ve smyslu § 69 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o přestupcích považován za nevinného ze spáchání přestupku do té doby, než je o přestupku pravomocně rozhodnuto. Nelze předjímat, jak dlouho bude řízení s budoucím zaměstnavatelem trvat. Již nyní trvá řízení o přestupku Abydos s.r.o. bezmála dva roky. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je přípustné odvolání, které lze napadnout správní žalobou, které může soud přiznat odkladný účinek. Nepokračování v řízení je přímou sankcí pro Abydos a žalobce, jako žadatele o zaměstnaneckou kartu, aniž je pravomocně rozhodnuto o přestupku budoucího zaměstnavatele. Takový postup je vyloučen.
6. Jednoduše řečeno sankcí spočívající ve vyřazení z evidence volných pracovních míst je postižen teprve budoucí zaměstnavatel, kterému byla pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce. Podle § 37 odst. 7 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti takové vyřazení trvá pouze po dobu 4 měsíců. Poté je volná pracovní místa možno opět evidovat. Je-li zaměstnanecká karta udělena, volné pracovní místo je obsazeno a sankce vyplývající z odpovědnosti za přestupek nelegálního zaměstnávání se již neuplatní.
7. K přerušení řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) s.ř. může dojít, ale nemusí. 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 řízení s budoucím zaměstnavatelem 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 žadateli a budoucímu zaměstnavateli újma. Správní orgán je přitom povinen šetřit práva účastníků a dotčených osob. Nejedná se o předběžnou otázku, neboť teprve uznáním viny z přestupku nastanou právní důsledky z toho vyplývající a ty se nevztahují na již vydané zaměstnanecké karty.
8. Právní zástupce žalobců podal dne 30. 9. 2022 Krajskému soudu v Plzni v právní věci jiného uchazeče o zaměstnaneckou kartu u budoucího zaměstnavatele Abydos s.r.o. pana A. L., nar. X, žalobu na ochranu nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s.ř.s. z totožných důvodů a za shodného skutkového stavu.
9. Rozsudkem KS v Plzni č. j. 55 A 51/2022 – 43 ze dne 22. 12. 2022, který nabyl právní moci dne 30. 1. 2023, bylo rozhodnuto, že žalovaný je povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci

tohoto rozsudku vydat rozhodnutí v řízení o žádosti žalobce A. L. o vydání zaměstnanecké karty.

10. Ze stejných důvodů podal právní zástupce žalobců dne 27. 2. 2023 další žalobu v právní věci jiných²⁴ uchazečů o zaměstnaneckou kartu u budoucího zaměstnavatele Abydos s.r.o. (A. a spol.). Rozsudkem KS v Plzni č. j. 77 AA 8/2023-289 ze dne 18. 5. 2023, který dosud nenabyl právní moci, bylo rozhodnuto, že žalovaný (Ministerstvo vnitra) je povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku vydat rozhodnutí v řízení o žádostech 23 těchto uchazečů.
11. Dle těchto rozsudků nelze pravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení budoucího zaměstnavatele zaměstnanců považovat za rozhodnutí o předběžné otázce pro řízení o zaměstnaneckou kartu a ministerstvo tak jedná nezákonně (čl. 6 rozsudku). Potom je nezákonné i přerušování řízení o udělení zaměstnaneckých karet budoucího zaměstnance A. L. u budoucího zaměstnavatele Abydos s.r.o. z důvodu vyčkávání na výsledek přestupkového řízení sp. zn. Q6-2022-60 ve věci proti Abydos s.r.o. pro podezření ze spáchání přestupku dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, které dosud není pravomocně ukončeno.
12. Ministerstvo vydalo dne 3. 2. 2023 zaměstnaneckou kartu žadateli A. L..
13. Právní zástupce žalobců podal dne 28. 4. 2023 Komisi pro rozhodování ve věcech cizinců a Ministerstvu vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky žádosti žalobců o uplatnění opatření proti nečinnosti úřadu podle § 80 odst. 3 správního.
14. Podle § 13 občanského zákoníku platí, že každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích. Tato zásada se uplatní též ve správním řízení a účastníci řízení důvodně očekávají, že správní orgán bude respektovat právní názor vyjádřený ve shora uvedeném rozsudku KS v Plzni č. j. 55 A 51/2022 – 43 ze dne 22. 12. 2022 a bude v řízeních účastníků bez odkladu pokračovat, neboť správní orgán je nečinný od doby, kdy řízení neplatně přerušil.
15. Na základě důvodů uvedených shora navrhli žalobci, aby nadřízený správní orgán učinil opatření proti nečinnosti dle § 80 a násl. s.ř. spočívající buď v tom,
 - a) že přikáže ministerstvu, aby ve stanovené lhůtě vydalo rozhodnutí (§ 80 odst. 4 písm. a), nebo,
 - b) aby věc převzal a rozhodl sám (§ 80 odst. 4 písm. b).
16. Správní orgán je totiž dle § 169t odst. 6 písm. c) zákona č. 326/199 Sb. o pobytu cizinců povinen rozhodnout ve lhůtě 60 dnů od podání žádosti. Případy nelze považovat za zvlášť složité. K přerušování řízení nebyl důvod, rozhodnutí je nezákonné, a proto k němu nelze přihlížet.
17. Komise pro rozhodování ve věcech cizinců usneseními ze dne 18. 5. 2023, jejichž čísla jednací jsou uvedena v příložené tabulce, v článku 27 této žaloby, doručenými právnímu zástupci žalobců 18.5.2023 nevyhověla návrhu na provedení opatření proti nečinnosti, neboť správní řízení bylo přerušeno, přerušování trvá a po dobu přerušování podle § 65 odst. 1 s.ř. lhůty neběží.
18. Správní orgán ohledně žádného z žalobců dosud rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnanecké karty nevydal.

19. Ministerstvo tak flagrantně porušuje zákon, nerespektuje rozsudky založené na shodném skutkovém i právním základě a jedná svévolně. Narušuje důvěru účastníků v rozhodování správních orgánů, když od nich samo vyžaduje dodržování zákona.
20. Je třeba připomenout, že žalobci využili programu „KVALIFIKOVANÝ ZAMĚSTNANEC“ (dále jen „Program“), který je programem schváleným vládou za účelem dosažení ekonomického přínosu pro ČR podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR. Cílem Programu je poskytnout podporu přímým zaměstnavatelům, kteří do ČR potřebují přivést kvalifikované zahraniční pracovníky. Za tímto účelem je jejich zahraničním pracovníkům, kteří splní stanovená kritéria, garantována možnost podání žádosti o bytové oprávnění na zastupitelském úřadu ČR v zahraničí. Jedná se o celý soubor vzájemně provázaných souhlasů, povolení a administrativních operací, v nichž nakonec dochází k udělení zaměstnanecké karty.
21. V rámci programu jsou významné zejména tyto kroky:
 - a) Žádost o zařazení do programu Kvalifikovaný zaměstnanec – A. (budoucí zaměstnavatel žalobce zasílá na garanta programu (v uvedeném případě Hospodářskou komoru) jmenný seznam uchazečů o zařazení do programu. Zařazení trvá cca 5 měsíců. Žádost o zařazení žalobce byla odeslána 30. 11. 2021.
 - b) Zařazení žádosti do programu - dle stanovených kvót a uvolněných míst zařazuje garant žádost. Roční kvóta pro ekonomickou migraci pro Mongolsko je stanovena na 1.000 pracovníků, zařazováno je cca 80 pracovníků za měsíc. Tato fáze trvá cca 2 měsíce. Žádost týkající se žalobců byla zařazena 10. 01. 2022.
 - c) Určení termínu pro podání žádosti pracovníka - uchazeč dostane termín (datum + čas), kdy si na Zastupitelském úřadě ČR může podat žádost a doložit všechny potřebné dokumenty k zařazení do programu. Tato fáze trvá cca 2 měsíce.
 - d) Rozhodnutí o udělení víza – řízení bylo přerušeno.
22. Žalobci učinili mnoho někdy i nevratných kroků souvisejících s dlouhodobým odchodem z Mongolska, kde žijí a jehož jsou občany a očekávají, že budou moci nastoupit do zaměstnání. Žijí v nejistotě, zda vůbec nastoupí do zaměstnání v ČR, mají-li si sjednat dlouhodobější práci či držet bydlení v Mongolsku. Přerušením řízení tedy dochází k podstatnému zásahu do jejich života po všech stránkách.
23. Žalobci navrhuji, aby soud přezkoumal (ne)důvodnost přerušení řízení v řízení na ochranu proti nečinnosti dle soudního řádu správního (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46. Sb. NSS 3013/2014) a vydal opatření proti nečinnosti správního orgánu.
24. Není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušení správního řízení, a zablokovat tak zásah soudu, neboť je představitelné, že i to může být nezákonnou nečinností. Řízení na ochranu proti nečinnosti dle soudního řádu správního je jedinou možností, jak se nezákonnému přerušení řízení bránit před soudy. Důvodnost přerušení řízení lze přezkoumat pouze v rámci ochrany proti průtahům, vlastní usnesení o přerušení řízení jako nezákonné rozhodnutí nelze přezkoumávat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Rozhodnutím správního orgánu o přerušení řízení se toliko upravuje vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. a žaloba proti takovému rozhodnutí by byla nepřipustná ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

25. Žalovaný popírá oprávněnost podané žaloby a nesouhlasí s ní, neboť v daném případě nebyl a není nečinný, a to ani v jednom případě řízení žalobců.
26. Během roku 2022 podali žalobci žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty. Žalovaný pro účely řízení zkoumal, zda žalobci splňují podmínky, které zákon stanoví pro povolení tohoto druhu dlouhodobého pobytu. V podrobnostech žalovaný odkazuje na vedené správní spisy.
27. Během roku 2022 žalovaný vydal usnesení, kterým byla vedená řízení o žádostech žalobců přerušena podle § 64 odst. 1 písm. c) zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu do doby doručení pravomocného rozhodnutí Oblastního Inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj, neboť s budoucím zaměstnavatelem žalobců firmou Abydos s.r.o. IČO 25206958, je u zmíněného správního orgánu vedeno přestupkové řízení, sp. zn. Q6-2022-60 ve věci podezření ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů, které doposud není pravomocně ukončeno. S ohledem na uvedené je zřejmé, že se v daném případě jedná o předběžnou otázku ve smyslu § 57 zák. č. 500/2004 Sb. Jelikož pravomocné rozhodnutí o předběžné otázce je zásadní pro rozhodnutí ve věci samé o žádosti o vydání zaměstnanecké karty žalobcům, kdy žalovaný nemůže v zásadě délku řízení o předběžné otázce, jakkoliv ovlivnit nebo odhadnout, je přerušení řízení jedinou možností, jak přerušit běh lhůt pro vydání rozhodnutí, přičemž správní orgán neshledal skutečnosti, odůvodňující řízení nepřerušit.
28. Dne 29. 7. 2022 podali žalobci, prostřednictvím zmocněného zástupce, návrh k žalovanému, aby v řízení o žádostech žalobců bylo pokračováno. Žalovaný na tento návrh žalobce reagoval svými sděleními ze dne 4. 8. 2022, že žádostem o obnovení správního řízení se nevyhovuje a že řízení o žádosti žalobce bude pokračováno až po obdržení pravomocného rozhodnutí Oblastního Inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj, jak již bylo uvedeno v předmětném usnesení o přerušení řízení.
29. Právní zástupce žalobců podal následně dne 23. 8. 2022 ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, spojenou se žádostí o přezkum usnesení o přerušení řízení dle § 94 a násl. správního řádu. Komise následně vydala 18. 5. 2023 usnesení, kterým nevyhověla návrhům žalobců na provedení opatření proti nečinnosti, neboť řízení o žádosti bylo přerušeno a přerušování trvá a po dobu přerušování dle § 65 odst. 1 s.ř. lhůty neběží. Komise dále sdělila, že o přezkumu rozhodnutí o přerušování řízení rozhodne v samostatném správním řízení. Následně Komise vydala dne 18. 5. 2023 usnesení, že přezkoumání napadaného usnesení v přezkumném řízení není přípustné.
30. Žalovaný podotýká, že podaná žaloba postrádá bližší konkretizaci či argumentaci tvrzené nečinnosti žalovaného, přičemž obsah žaloby je jen velmi stručně založen na tom, že správní orgán je ve věci nečinný, přičemž se opírá pouze o skutečnost, že žalovaný řízení žalobců přerušil. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že by žalovaný jednal nezákonným způsobem, když přitom přerušování řízení je standardním úkonem správního řízení, tím spíše, když řízení je přerušeno kvůli vedenému správnímu řízení vůči budoucímu zaměstnavateli žalobců, přičemž toto je stěžejní pro vydání rozhodnutí v žádostech o povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty, a v tom případě nelze zpochybňovat správní úkony žalovaného. Žalovaný má za to, že se jedná o předběžnou otázku, bez jejíhož vyřešení nelze vůbec v řízeních pokračovat a vydat rozhodnutí.

Žalovaný se proto při rozhodování o žádostech žalobců neobejde bez rozhodnutí o odpovědnosti budoucího zaměstnavatele žalobce Abydos s.r.o., má za to, že výsledek řízení s budoucím zaměstnavatelem je nezbytný pro postup v řízení o žádostech žalobců.

31. Nadto žalovaný uvádí, že nadřízený orgán Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ve svých usneseních ze dne 18. 5. 2023, nevyhověla návrhům žalobců na provedení opatření proti nečinnosti, neboť řízení o žádostech žalobců byla přerušena a lhůta pro vydání rozhodnutí tedy neběží. Jak žalovaný uvedl v samotných usneseních o přerušení řízení žalobců, řízení budou pokračovat po doručení pravomocných rozhodnutí Oblastního Inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj.
32. Žalovaný má tak za to, že řízení o žádostech žalobců probíhají a probíhala řádně a bez časové prodlevy a žalovaný je a byl v řízeních činný. Navrhujeme též nepřiznat žalobcům náhradu nákladů řízení.

IV.

Replika žalobců

33. Zahájení či konání přestupkového řízení s budoucím zaměstnavatelem žadatelů o zaměstnaneckou kartu není předběžnou otázkou podle § 64 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 57 odst. 2 správního řádu. Předběžnou otázkou je pouze taková otázka, na jejímž vyřešení závisí možnost vydání meritorního rozhodnutí a o níž správnímu orgánu nepřísluší rozhodnout. Jedná se tedy o otázku, jejíž znalost je nutná pro rozhodnutí správního orgánu, které má být vydáno, staví najisto práva a povinnosti osob či jiné skutečnosti, na posouzení jejichž právního statusu rozhodnutí správního orgánu závisí.
34. Ve správním řízení je třeba v první řadě respektovat ústavní zásadu presumpce nevinu obsaženou v čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6. odst. 2 Úmluvy a to nejen u účastníků, ale i u dalších osob v řízení vystupujících, což je převažujícím veřejným zájmem.
35. V době podání žádosti byl budoucí zaměstnavatel žadatelů bezúhonný a zachovalý a takto k němu měl stěžovatel přistupovat. Přístup správního orgánu snažící se již předem trestat jak žadatele, tak i budoucího zaměstnavatele tím, že v řízení nekoná, nemůže být akceptovatelným důvodem pro popření aplikace ústavně garantované zásady presumpce nevinu, jako jedné ze stěžejních hodnot klasického západního liberálního systému základních práv, neboť tu je třeba důsledně promítat kamkoli, kde to má právní význam, jak shrnul druhý senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 2 Azs 103-2021-20 o postoupení věci rozšířenému senátu.
36. Pokud trestní stíhání žadatele o prodloužení zaměstnanecké karty není důvodem pro přerušení řízení s ohledem na presumpci nevinu, potom přestupkové řízení, tj. delikt s podstatně nižší společenskou nebezpečností, by důvodem pro přerušení řízení vůbec neměl být. Potažmo, když se netýká přímo žadatele, ale jeho budoucího zaměstnavatele.
37. Vydáním rozhodnutí v řízeních žalobců nemůže navíc dojít k újmě žádných třetích osob. Odsouzení budoucího zaměstnavatele pro přestupek v oblasti zaměstnanosti, má při uložení pokuty přesahující 50.000 Kč za následek pouze tříměsíční vyřazení z evidence volných pracovních míst dle § 38 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nikoli však zánik již vydané zaměstnanecké karty. Není dokonce ani důvodem pro její odnětí. Podle § 99 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nelze potom povolení k zaměstnání vydat cizinci, jehož zaměstnavateli byla v období 4 měsíců předcházejících podání žádosti o vydání povolení k zaměstnání pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce (§ 99 písm. d), nebo jehož zaměstnavateli byla v období 3 měsíců předcházejících

podání žádosti o vydání povolení k zaměstnání pravomocně uložena pokuta vyšší než 50.000 Kč za porušení povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů nebo za porušení povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů, jejichž dodržování kontroluje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce (§ 99 písm. e). Z uvedeného je zřejmé, že po uplynutí této doby, je na vydání zaměstnanecké karty za splnění ostatních podmínek právní nárok.

V.

Posouzení věci soudem

38. Soud o žalobě rozhodoval bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci vyslovili souhlas.
39. Žaloba je důvodná.
40. Předmětem sporu je otázka, zda pravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení budoucího zaměstnavatele žalobců lze považovat za rozhodnutí o předběžné otázce pro řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu.
41. Soud úvodem předesílá, že ke zcela shodné právní otázce se již v nedávné minulosti opakovaně vyjadřoval v rozsudcích č. j. 55 A 51/2022 – 43 ze dne 22. 12. 2022 a č. j. 77 A 8/2023 – 289 ze dne 18. 5. 2023. Žalovaný v nyní projednávané věci, která je totožná jak po právní, tak skutkové stránce, však jasné závěry senátů 55 a 77 nijak nereflektuje, ani s nimi nepolemizuje, toliko sverpě opakuje argumentaci, jež byla již zdejší soudem opakovaně vyvrácena. Za této situace senát 57 v plném rozsahu odkazuje na pregnantní odůvodnění závěrů vyjevených již v rozsudku č. j. 55 A 51/2022 – 43 ze dne 22. 12. 2022. V dané věci zdejší soud dovodil následující skutečnosti (viz bod 7 – 22 rozsudku):
42. *„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.*
43. *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.*
44. *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).*
45. *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.*
46. *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).

47. *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.*
48. *Bylo tedy třeba se zabývat tím, bez vyřešení jakých otázek se žalovaný při rozhodování o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty neobejde.*
49. *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).*
50. *Tento názor byl odmítnut Krajským soudem v Českých Budějovicích (srov. rozsudek č. j. 61 A 1/2021-28 ze dne 8. 4. 2021) a nedávno i zpochybněn postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu tedy byla předložena otázka významu neskončeného trestního řízení pro řízení o pobytovém titulu cizince ve vztahu k presumpci nevinny takového cizince (srov. usnesení NSS č. j. 2 Azs 103/2021-20 ze dne 27. 7. 2022).*
51. *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.*
52. *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.*
53. *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:*
54. *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.

55. *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].*
56. *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.*
57. *Jestliže žalovaný nevydal rozhodnutí, protože čekal na vyřešení otázky, kterou pro toto rozhodnutí nepotřeboval, nelze přerušeni správního řízení považovat za důvodné. Za toho stavu byl žalovaný nečinný.“*
58. *Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná. Proto podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil žalovanému povinnost vydat ve věci rozhodnutí a stanovil mu k tomu lhůtu 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Jde o lhůtu dostačující vzhledem k tomu, že žalovaný neoznačil jediný jiný důvod (například nedostatečný podklady pro rozhodnutí), pro který by ve věci nebylo možné již rozhodnout, a zároveň je podle mínění soudu třeba reflektovat skutečnost, že sporná právní otázka již byla zdejší soudem vyřešena, žalovaný je s argumentací soudu seznámen a toliko jí ignoruje – za takového stavu není důvod řízení o žádosti žalobců dále prodlužovat.*

VI.

Náklady řízení

59. *O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). V projednávané věci měli plný úspěch žalobci, a proto jim náleží náhrada nákladů řízení od žalovaného, který ve věci úspěch neměl.*
60. *Soud se v projednávaném případě stran náhrady nákladů řízení odchýlil od názoru vyjádřeného senátem 77 v rozsudku ve věci sp. zn. 77 A 8/2023, který pokrátí odměnu zmocněného zástupce. Důvodem postupu soudu byla okolnost, že žalovaný zná právní názor zdejšího soudu na klíčovou otázku přerušení řízení, vyslovený již ve dvou předcházejících pravomocných rozsudcích, a přesto nadále trvá na svém náhledu a nekoná. Takový přístup považuje soud za neudržitelný. V projednávané věci, kde žalobu společně podalo deset žalobců, tak soud shledal přijatelným, aby uložil žalovanému povinnost nahradit náklady řízení žalobcům v plné výši, a tím na žalovaného zároveň působil a odradil ho od dalšího porušování práv žadatelů o vydání zaměstnanecké karty ve skutkově shodných případech.*
61. *Žalovaný je tudíž povinen nahradit žalobcům náklady řízení, které soud vyčíslil následujícím způsobem: Zmocněný zástupce činil úkony právní služby vždy společně pro všech deset žalobců. Odměna za jeden úkon právní služby podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a*

náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) činí 24 800 Kč (3 100 Kč poníženo o 20 % krát 10 žalobců). Za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby) tak odměna činí 49 600 Kč. Soud přitom nepřiznal žalobcům právo na náhradu nákladů řízení za úkon spočívající v sepsání repliky, neboť ta již neobsahovala žádnou novou, pro věc významnou argumentaci. Dále žalobcům náleží náhrada hotových výdajů v souvislosti se dvěma úkony právní služby ve výši 300 Kč za úkon (§ 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu), celkem tedy 600 Kč. Zástupce je plátcem DPH, proto soud připočetl částku odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést, ve výši 10 542 Kč. Žalobci dále uhradili soudní poplatky v celkové výši 20 000 Kč.

62. Celkové náklady řízení, účelně vynaložené žalobci, tak činily **80 742 Kč**. Pro jejich náhradu soud stanovil lhůtu třiceti dnů, kterou považuje za přiměřenou složitosti úkonů, jež je třeba realizovat k provedení platby.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň dne 30. srpna 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu