

Sp. zn. 5744/2021/VOP/VVO
Č. j. KVOP-52809/2021
Datum 13. prosince 2021

Vážený pane magistře,

z pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, který na mě přenesl některé oblasti své působnosti,¹ mimo jiné i oblast cizinců, odpovídám na Váš podnět ze dne 21. září 2021 ve věci společnosti A., s. r. o. (dále také „stěžovatelka“). V podnětu žádáte o prošetření postupu Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále také „OAMP“).

Po pečlivém prostudování podkladů k podnětu jsem dospěla k závěru, že není dán důvod pro zahájení šetření a můj další postup ve věci. Váš podnět proto odkládám v souladu s § 12 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.² Níže vysvětluji důvody, které mě k tomuto závěru vedly.

Shrnutí věci

V roce 2020 Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále také „inspektorát“) příkazem³ uložil stěžovateli pokutu za umožnění výkonu nelegální práce⁴ podle zákona o zaměstnanosti (dále také „ZoZ“). Společnost byla po 4 měsíce považována za nespolehlivého zaměstnavatele.⁵ I po uplynutí této doby OAMP zamítal zaměstnancům společnosti žádosti o prodloužení zaměstnaneckých karet, nebo je nevyřizoval vůbec.

Ke skutkovému stavu jste uvedl následující. Pracovníci společnosti A., s. r. o., žádali o prodloužení zaměstnaneckých karet poté, co společnost přestala být považována za nespolehlivého zaměstnavatele. OAMP však zamítal žádosti o prodloužení zaměstnaneckých karet, protože se žadatelé dopustili výkonu nelegální práce.⁶ Tuto skutečnost posoudil sám OAMP, když uvedl, že se cizinci měli dopouštět nelegální

1 Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Podle ustanovení § 12 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv může ochránce podnět odložit, jestliže je zjevně neopodstatněný.

3 Č. j. 22381/6.30/20-3, ze dne 18. prosince 2020.

4 Ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů: *Právník osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání umožní.*

5 Ustanovení § 178f zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů: *Nespolehlivým zaměstnavatelem je ten zaměstnavatel, jestliže žádost o zaměstnaneckou kartu byla podána v období do 4 měsíců od pravomocného uložení pokuty za nelegální zaměstnávání.*

6 Podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

práce podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Zamítavá rozhodnutí závisí výhradně na řešení otázky, zda se cizinec dopustil výkonu nelegální práce.

Domníváte se, že **nelze uvést ve výroku správního rozhodnutí, že někdo vykonával nelegální práce, aniž by byl uznán vinným za přestupek výkonu nelegální práce rozhodnutím příslušného orgánu.**⁷

Ve všech případech jste podal odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech cizinců (dále také „Komise“). V případě, že cizinec nebyl uveden v příkazu inspektorátu, Komise rozhodnutí OAMP zrušila a věc mu vrátila k novému projednání. V případě, že cizinec byl uveden v příkazu inspektorátu, Komise věc potvrdila a odvolání zamítla.

Máte za to, že OAMP nemůže vyhodnotit, zda se cizinec dopouštěl výkonu nelegální práce a nemůže si udělat úsudek o skutečnosti, zda byl spáchán přestupek a kdo za něj odpovídá. Z přestupku spáchaného stěžovatelkou nelze dovozovat existenci rozhodnutí o spáchání přestupku žadatelem o prodloužení zaměstnanecké karty.

Proti postupu jste podal stížnost na Ministerstvo vnitra (dále také „ministerstvo“). To ve svém vyrozumění ze dne 26. července 2021⁸ uvedlo, že v žádném řízení nebyla řešena otázka spáchání přestupku podle §139 odst. 1 písm. c) ZoZ.⁹ Ministerstvo má za to, že OAMP může posoudit, zda se cizinec dopustil výkonu nelegální práce a v důsledku toho žádost zamítnout.

Stěžoval jste si i na délku řízení o žádostech a ministerstvo sdělilo, že na lhůtách se negativně projevila koronavirová epidemie. Shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí také bylo podmíněno poskytnutím součinnosti jiných složek státní správy, na které též dopadla zmíněná opatření.

Následně jste podal žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti. Ministr vnitra dne 14. října 2021¹⁰ ve vyřízení stížnosti uvedl, že nemá za to, že by podřazení zjištěného skutkového stavu byl oprávněn provádět pouze orgán oprávněný k rozhodování o přestupku podle § 139 odst. písm. c) zákona o zaměstnanosti, tedy Státní úřad inspekce práce (dále také „SUIP“). Zároveň uvedl, že k průtahům docházelo kvůli pandemii COVID-19.

Dovolte, abych se postupně vyjádřila k jednotlivým aspektům řízení.

7 Podle § 141 zákona o zaměstnanosti přestupky podle tohoto zákona projednávají Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce.

8 Č. j. MV-112287-3/OAMP-2021.

9 Podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že vykonává nelegální práci.

10 Č. j. MV-1391634/KM-2021.

Hodnocení věci

Rozhodnutí Komise o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrácení věci k novému projednání

Komise zrušila několik rozhodnutí OAMP a vrátila mu věc k novému projednání. Komise má za to, že správní orgán nezjistil stav věci, o němž nejsou ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Rozhodnutí se totiž opíralo o podklady, jež správní orgán získal pouze v rámci kontrol zaměstnavatele a které se nevztahují k účastníkům řízení.

V tomto případě je pro splnění náležitostí podnětu třeba, aby stěžovatelka neúspěšně využila zákonem předvídaný prostředek nápravy.¹¹ Stěžovatelka však byla se svým odvoláním v případě zrušených rozhodnutí ze strany Komise úspěšná, přičemž o těchto žádostech aktuálně rozhoduje OAMP jako orgán prvního stupně. V případě zrušených rozhodnutí je proto v současné době podnět z pohledu zákona o veřejném ochránci práv předčasný.

Rozhodnutí Komise o potvrzení rozhodnutí správního orgánu I. stupně

Komise v jednom případě potvrdila rozhodnutí OAMP, který zamítl žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Ve svém rozhodnutí uvádí, že výkon nelegální práce účastníka řízení byl prokázán pravomocným příkazem inspektorátu.

Komise uvedla, že OAMP správně zhodnotil skutkový stav. V případě, že OAMP zjistí, že cizinec vykonává nelegální práci, nemusí počkat na výsledek řízení o spáchání možného přestupku spočívajícího ve výkonu nelegální práce. Ta je dostatečně prokázána příkazem inspektorátu a podklady ve spisovém materiálu. OAMP byl oprávněn posoudit povahu činnosti účastníka řízení, protože nerozhodoval o tom, zda je cizinec vinen ze spáchání přestupku, a neukládal mu sankci za spáchání přestupku.

Nelegální prací se podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti¹² rozumí také práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Podle § 139 odst. 1 písm. c)

11 Podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv musí podnět obsahovat doklad o tom, že úřad, jehož se podnět týká, byl neúspěšně vyzván k nápravě.

12 Zákon o zaměstnanosti ve svém § 5 písm. e) definuje výkon nelegální práce následujícím způsobem:

1. závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah,

2. práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo

3. práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.

zákona o zaměstnanosti se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že vykonává nelegální práci.¹³

Podle ustanovení § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, pokud cizinec vykonával nelegální práci.

Podle § 1 odst. 1 zákona o pobytu cizinců jsou oprávněnými orgány v cizinecké agendě Policie České republiky, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zahraničních věcí. Podle § 165 písm. n) je **právě Ministerstvo vnitra orgánem oprávněným v rámci působnosti ve věcech vstupu a pobytu cizinců** na území a jejich vycestování z tohoto území, rozhodovat o vydání zaměstnanecké karty, o prodloužení nebo zrušení její platnosti, posuzovat shodu oznámené změny zaměstnavatele nebo pracovní pozice držitele zaměstnanecké karty se zákonem. **Ministerstvo vnitra jako orgán příslušný k rozhodování podle zákona ve věcech pobytu cizinců je tak oprávněno posoudit, zda cizinec, jemuž byl udělen příslušný druh pobytového oprávnění, plní účel tohoto oprávnění, či nikoli.** Jak zdůraznil i Krajský soud v Plzni: „Rozhodování o plnění účelu uděleného pobytového oprávnění je tak plně v kompetenci těchto orgánů a krajský soud nemá jakýchkoliv pochyb, že tyto orgány jsou schopné posoudit obsah činnosti zubního lékaře – stomatologa, jakož i obsah pracovní činnosti, kterou žalobce vykonával.“¹⁴

Nelegální práce jako důvod zamítnutí žádosti byl do zákona o pobytu cizinců vložen pozměňovacím návrhem.¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb. blíže nespecifikuje důvod pro zavedení tohoto institutu do zákona o pobytu cizinců.

Do novely provedené zákonem č. 176/2019 Sb. podřazoval OAMP výkon nelegální práce pod tzv. neurčitý právní pojem „jiná závažná překážka“. Nejvyšší správní soud k tomuto pojmu uvádí: „Pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území představuje neurčitý právní pojem, jehož obsah a rozsah nelze obecně zcela přesně definovat. Při jeho aplikaci jsou správní orgány povinny patřičně odůvodnit, v jakém jednání žadatele o povolení k dlouhodobému pobytu tuto překážku spatřují. Nejvyšší správní soud přitom opakovaně uvádí, že při aplikaci neurčitých právních pojmů dává zákonodárce správnímu orgánu prostor ke zhodnocení, zda je možné konkrétní případ pod daný pojem podřadit, či nikoliv. Nejprve je tedy nezbytné vymezit rozsah pojmu jiná závažná překážka pobytu cizince na území – tj. vymezit, jaký význam tento pojem skutečně má. Následně je správní orgán povinen vyhodnotit, zda lze skutkové okolnosti projednávané věci zařadit do rámce vytvořeného jeho rozsahem – tj. jaké skutečnosti konkrétního případu lze pod daný pojem podřadit.“¹⁶

13 Za přestupek spočívající ve výkonu nelegální práce hrozí cizinci pokuta do 100 000 Kč na základě § 139 odst. 3 písm. c) ZoZ. Zaměstnavateli, který cizinci umožní výkon nelegální práce, lze udělit pokutu do 10 000 000 Kč na základě § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ.

14 Bod 52 rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 16. února 2021, č. j. 51 A 50/2020-88. Dostupné z: www.nssoud.cz.

15 Návrh poslance Pustějovského.

16 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2019, č. j. 5 Ažs 166/2019-27. Dostupné z: www.nssoud.cz.

Správní praxe, která byla potvrzena judikaturou Nejvyššího správního soudu a usnesením Ústavního soudu,¹⁷ pod obsah pojmu „jiná závažná překážka pobytu na území“ podřadila zejména skutková zjištění spočívající v neplnění účelu povoleného dlouhodobého pobytu, přičemž vycházela z následujících principů zákona o pobytu cizinců

- (1) pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem,
- (2) cizinec je povinen plnit účel povoleného pobytu po celou dobu pobytu,
- (3) účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být fakticky na území České republiky plněn.¹⁸

Nejvyšší správní soud¹⁹ má za to, že při posuzování otázky, zda cizinec plní účel povoleného pobytu, je **správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince** (podnikání nebo závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se²⁰ s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti. OAMP tedy může sám hodnotit charakter vykonávané činnosti.

Nejvyšší správní soud se zabýval použitím jiné závažné překážky ve vztahu k plnění účelu pobytu. Mám však za to, že jeho závěry lze vztáhnout i na posouzení výkonu nelegální práce cizince. I v tomto případě totiž OAMP může **hodnotit charakter vykonávané činnosti, aniž by hodnotil, zda došlo k přestupku, či nikoliv.**

I když je nelegální práce definována v zákoně o zaměstnanosti a přestupku se dopustí ten, kdo vykonává nelegální práci, není nikde jednoznačně stanoveno, že si správní orgán o této skutečnosti nemůže učinit úsudek sám. Z výše uvedených rozhodnutí naopak plyne, že OAMP touto možností disponuje. Soudy totiž nikdy nezpochybnilly oprávnění OAMP udělat si úsudek o tom, jestli dotýčný cizinec vykonává nelegální práci, či nikoli. Podle Krajského soudu v Plzni především OAMP přistoupil „stran závěru o nelegální práci žalobkyně“ k podrobnému rozboru, nepostupovalo „bez hlubší analýzy“, jak tvrdí žalobkyně. Na základě tohoto rozboru pak **dospělo ke správnému závěru o nelegální práci žalobkyně, přičemž úsudek o tom si mohlo učinit samo.** Žalobkyně má jistě pravdu v tom, že ministerstvo není orgánem, který by mohl posuzovat, zda se žalobkyně dopustila

17 Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. května 2012, sp. zn. I. ÚS 1387/12, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2012, č.j. 9 As 80/2011-69. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>.

18 POHOŘELÁ, Jaroslava. Aplikace neurčitého právního pojmu „jiná závažná překážka pobytu na území“ v rozhodovací praxi. In: *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II: sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců. Vybrané právní problémy*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 196-205. ISBN 978-80-87949-19.

19 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2019, č.j. 6 Azs 373/2018-30. Dostupné z: www.nssoud.cz.

20 Podle § 57 odst. 1 správního řádu, jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.

přestupku v oblasti zaměstnávání, leč v dané věci **nešlo o takový přestupek a sankci za něj, ale hodnocení podstaty činnosti žalobkyně na území ČR a podmínek, za kterých ji vykonává**²¹ (důraz doplněn).

Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí, které se týkalo otázky plnění účelu pobytu, uvedl: „K samé podstatě dané problematiky je pak třeba konstatovat, že i **když ministerstvo ani žalovaná nevykonávají kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti ve smyslu § 125 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, přesto si mohou i při výkonu vlastní působnosti nepochybně učinit úsudek o povaze činnosti vykonávané cizincem** [§ 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád]. Podle výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců je ministerstvo mimo jiné oprávněno posuzovat, zda cizinec plní účel, pro který bylo vízum uděleno. [...] V této souvislosti nutno poznamenat, že v otázkách kompetencí správních orgánů v zásadě žádný prostor pro uvážení nezbývá. **Ministerstvo ani žalovaná neprovádějí kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti, kontrolují toliko naplnění podmínek povolení k pobytu.** V daném případě nedošlo k překročení pravomoci či působnosti správních orgánů. Poněkud jinou záležitostí by bylo, pokud by pobytové správní orgány překročily meze stanovené § 57 správního řádu, za nichž si mohou o určité dílčí (předběžné) otázce učinit úsudek. Tak by tomu bylo například tehdy, pokud by presumovaly spáchání trestného činu nebo správního deliktu, popř. osobní stav cizince (v rozsahu, o němž samy nejsou oprávněny věcně rozhodovat)²² (důraz doplněn).

Vzhledem k tomu, že výkon nelegální práce jako samostatný zamítací důvod je v zákoně o pobytu cizinců až od roku 2019, neexistuje velké množství rozsudků ohledně této problematiky. Jedním z mála je rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem,²³ který zrušil rozhodnutí Komise pro vady řízení a věc vrátil k dalšímu řízení. Soud však nehodnotil, zda byl OAMP oprávněn k úsudku o výkonu nelegální práce. Odkazoval na to, že OAMP ani Komise neposoudily, zda byla cizinka vyslána na pracovní cestu (jak vyplývalo z cestovního příkazu).²⁴ Soud tedy neměl za to, že by bylo nutné se zabývat důvodem pro zamítnutí, tedy nelegální prací: „Námítka, že žalovaná při vydání napadeného rozhodnutí vycházela pouze z protokolu o kontrole, soud opodstatněnou neshledal. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná zohlednila nejen obsah protokolu, ale též další podklady, které byly v průběhu řízení před správními orgány opatřeny, zejm. cestovní příkazy, opravená vyúčtování pracovní cesty, námítky proti kontrolnímu zjištění a informace poskytnuté kontrolovanou osobou. Na základě zjištěných skutečností, jejichž správnost nebyla žalobcem zpochybněna, **pak žalovaná vybuodovala svůj závěr o výkonu nelegální práce žalobcem a splnění podmínek pro zrušení zaměstnanecké karty, tj. nepřevzala bez dalšího závěry inspektorátu práce, ať už obsažené v protokolu o kontrole, či jiných podkladech, ale učinila úsudek vlastní.** Opodstatněnou však soud shledal námitku, že žalovaná neposoudila možnost vyslání

21 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. září 2020, č. j. 30 A 190/2018-70. Dostupné z: www.nssoud.cz.

22 Bod 32 a 33 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. června 2017, č. j. 29 A 97/2015-88. Dostupné z: www.nssoud.cz.

23 Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. června 2021, č. j. 117 A 2/2021-42. Dostupné z: www.nssoud.cz.

24 Stejně tak Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. června 2021, č. j. 117 A 3/2021-37. Dostupné z: www.nssoud.cz.

žalobce na pracovní cestu, resp. že ve vztahu k této možnosti jsou zjištění žalované nedostatečná²⁵ (důraz doplněn).

Krajský soud v Ústí nad Labem se ve svém dalším rozhodnutí ztotožnil s **právním posouzením výkonu práce žalobkyně** (ze strany OAMP, resp. Komise) **pro kontrolovanou společnost X jako nelegální práce**, neboť se nejednalo o pracovní cestu ve smyslu § 42 zákoníku práce.²⁶ V bodě 26 soud uvedl, že **práci žalobkyně tak správní orgány správně hodnotily jako nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti**. Soud vůbec nehodnotil, zda mají správní orgány možnost udělat si úsudek o výkonu nelegální práce, ale považoval za dané, že správní orgány touto možností disponují.

Z ustálené judikatury je zřejmé, že účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn. Nejvyšší správní soud²⁷ ve svém rozsudku uvedl: „Zákon o pobytu cizinců vychází z předpokladu, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Právě pro tento účel mu totiž bylo povolení k pobytu uděleno.“ Zákon o pobytu cizinců tedy staví do popředí princip plnění uložených povinností cizince – žadatele o pobytový status, přičemž je v pravomoci státu nastavit podmínky, za nichž bude mít cizinec možnost na území České republiky pobývat.²⁸

Nerozporuji, že si OAMP **nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán přestupek podle zákona o zaměstnanosti**. Hodnocení této věci náleží SUIP nebo oblastnímu inspektorátu práce, jež vykonávají kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti. **OAMP si však může učinit úsudek o tom, zda cizinec plní podmínky k pobytu v rámci daného pobytového oprávnění. V případě zaměstnanecké karty představuje plnění podmínek vydaného pobytového oprávnění výkon práce v souladu s vydanou zaměstnaneckou kartou.**

Ve Vámi zmiňovaném případě inspektorát práce při kontrole společnosti našel cizince při práci na jiném místě a pro jiného zaměstnavatele, než pro které má vydanou zaměstnaneckou kartu. Podstatné je, že skutkové okolnosti popsané v příkazu inspektorátu práce se vztahují ke konkrétnímu cizinci. OAMP tak má relevantní podklad pro to, aby zhodnotil cizincovo jednání v tom smyslu, zda se dopouští výkonu nelegální práce a je dán důvod pro zamítnutí jeho žádosti podle ustanovení § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

Uzavírám, že je v kompetenci OAMP, aby si učinil úsudek o tom, jestli cizinec pracuje v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, a v návaznosti na to, zda se dopouští výkonu nelegální práce a zda je namístě aplikovat ustanovení § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

25 Body 30 a 31 Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. června 2021, č. j. 117 A 3/2021-37. Dostupné z: www.nssoud.cz.

26 Bod 25 Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. června 2021 č. j. 59 A 25/2021-43. Dostupné z: www.nssoud.cz.

27 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2017, č. j. 7 Ažs 86/2017-33. Dostupné z: www.nssoud.cz.

28 Srovnej náleží Ústavního soudu ze dne 12. července 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04. Dostupné z: www.nalus.usoud.cz.

Smysl ustanovení § 57 správního řádu

Dále jste namítal nejen nesprávné, ale i věcně nesprávné posouzení předběžné otázky. Uvádíte, že pokud OAMP dovozuje naplnění definice výkonu nelegální práce ze skutečnosti, že společnost byla uznána vinnou ze spáchání přestupku, nelze z uvedeného dovozovat existenci rozhodnutí o spáchání přestupku zaměstnance.

Obecně mohou nastat situace, kdy vydání rozhodnutí příslušného správního orgánu bude záviset na vyřešení otázky, jejíž rozhodnutí nepřísluší tomuto správnímu orgánu. V těchto případech správní orgán může iniciovat zahájení řízení u příslušného správního orgánu nebo jiného orgánu veřejné moci.²⁹

V případě stěžovatelky mám za to, že nebylo nutné se pomocí prejudiciální otázky obrátit na jiný správní orgán. V rámci svých kompetencí OAMP posoudil činnost cizince na území ČR jako nelegální práci a podle zákona o pobytu cizinců byl oprávněn a povinen vydat rozhodnutí. Pokud by si OAMP chtěl udělat názor na to, zda cizinec spáchal přestupek, musel by se v rámci předběžné otázky obrátit na jiný správní orgán. Ve svých rozhodnutích však OAMP nikde neuvádí, že cizinec spáchal přestupek podle zákona o zaměstnanosti. Z příkazu inspektorátu a z dalších podkladů OAMP ve spisu dovozuje, že cizinec naplnil znaky výkonu nelegální práce, ale nezabývá se spácháním samotného přestupku.

Přestupek zaměstnance a zaměstnavatele

Jak jsem již zmínila, v daném případě se nejedná o spor o přestupku. Správní orgány nerozhodovaly o tom, zda je cizinec vinen ze spáchání přestupku, a neuložily mu žádnou sankci.

Proti příkazu inspektorátu se může odvolat pouze zaměstnavatel, kterému byla uložena pokuta za spáchání správního deliktu. V daném případě se zaměstnavatel neodvolal. Mohli bychom zvažovat, zda jsou dodržena procesní práva cizinců, kteří nemají možnost se odvolat proti příkazu inspektorátu vydanému vůči jejich zaměstnavateli. V této souvislosti je však třeba si uvědomit, že inspektorát nevedl proti cizinci přestupkové řízení a neuložil mu žádnou pokutu. Pravomocný příkaz OAMP použil pouze jako podklad pro rozhodnutí v jeho věci. Výkon činnosti cizince posuzoval v rámci zákona o pobytu cizinců. OAMP má podle § 3 správního řádu povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonů s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. V případě negativního rozhodnutí OAMP má cizinec možnost podat odvolání ke Komisi. Pokud Komise potvrdí rozhodnutí OAMP, může dotyčný podat správní žalobu k soudu. Ani v tomto ohledu nemám za to, že by cizinec byl krácen na svých právech. Má v každé fázi rozhodování možnost se procesně bránit.

²⁹ Předběžná otázka je tedy taková otázka, která sama není předmětem řízení, avšak na jejím vyřešení je závislé rozhodnutí, které má správní orgán učinit. Předběžná otázka staví najisto práva a povinnosti osob či jiné skutečnosti, na posouzení jejichž právního statusu závisí rozhodnutí správního orgánu.

K nepřiměřené délce řízení zaměstnanců společnosti o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnaneckých karet

Uvedl jste, že některá řízení trvají déle než rok a trvají nepřiměřeně dlouho. Společnost i žadatelé pak musí žít v trvalé nejistotě. S tímto problémem jste se se stížností obrátil na Ministerstvo vnitra, kde Vám sdělili, že dlouhé prodlevy jsou způsobeny situací spojenou s pandemií COVID-19.

Ústavním východiskem je zde článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu či jiného orgánu. Pokud máte za to, že řízení jsou nepřiměřeně dlouhá, máte právo využít úpravy ochrany před nečinností zakotvené v § 80 správního řádu a podat ke Komisi žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti úřadu. Jestliže OAMP opatření proti nečinnosti nebude respektovat, můžete se na mě opět obrátit. V takovém případě je však třeba, aby se podnět týkal konkrétního případu, přičemž je nutno doložit opatření Komise jako doklad o tom, že jste bez úspěchu využili prostředek nápravy.³⁰

Nerespektování zákonné právní domněnky ze strany Komise

Upozorňujete na nezákonné jednání Komise, která potvrdila rozhodnutí OAMP o zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu. Máte za to, že Komise nepostupovala v souladu s ustanovením § 44a odst. 11³¹ zákona o pobytu cizinců. Z Vámi sdělených informací vyplývá, že stěžovatelka podala žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (soudní řízení vedeno pod sp. zn. 77 A 93/2021), o které doposud nebylo rozhodnuto.

Podáním žaloby k soudu zvolila stěžovatelka nejúčinnější prostředek nápravy. Zákonnost napadeného rozhodnutí ministerstva totiž posoudí nezávislý soud, jehož závěry může případně přezkoumat Nejvyšší správní soud. Soud může rozhodnutí správního orgánu pro jeho nezákonnost zrušit, má tedy výrazně větší pravomoci než ochránce. Z tohoto důvodu **není v dané věci účelný můj další postup.**

Nevyznačování osvědčení oprávnění k pobytu

Poslední námitkou, kterou jste vznesl, je, že OAMP odmítá vyznačovat cizincům čekajícím na rozhodnutí osvědčení o oprávnění k pobytu formou vízového štítku (tzv. „překlenovací štítek“). V této věci Vám doporučuji obrátit se stížností na OAMP. Teprve poté, co byste s případnou stížností neuspěl, můžete se na mě opět obrátit. V takovém případě k podnětu prosím doložte jak svoji stížnost, tak vyřízení Vaší stížnosti jako doklad o tom, že jste se u úřadu neúspěšně domáhal nápravy.

30 Ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv.

31 Podle § 44a odst. 11 ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 věta první nebo v § 42g odst. 4 anebo je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e), a dále, jestliže Úřad práce České republiky – krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Ustanovení § 42g odst. 3 věta druhá a § 46 odst. 6 písm. d), e) a f) se použije obdobně. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7, 8 nebo 10, má se za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na posledně oznámenou pracovní pozici.

S ohledem na uvedené opětovně shrnuji, že jsem neshledala důvody pro zahájení šetření, a podnět proto odkládám. Věřím, že mé vysvětlení přijmete s pochopením.

S přátelským pozdravem

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)