



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: V. Y. N.

zastoupený advokátem JUDr. Hugem Körblem  
sídlem Hybernská 20, 110 00 Praha 1

proti

žalované: **Ministerstvo vnitra ČR, Komise pro rozhodování ve věcech cizinců**  
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-27354-4/SO-2021,

**takto:**

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-27354-4/SO-2021, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 18. 1. 2021, č. j. OAM47488-31/ZM-2019, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Huga Körbla, advokáta.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem**

Shodu s prvopisem potvrzuje: X.

1. Žalobce se žalobou podanou dne 30. 3. 2021 domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-27354-4/SO-2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 1. 2021, č. j. OAM-47488-31/ZM-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítl žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť zjistil jinou závažnou překážku pobytu žalobce na území České republiky. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 11. 3. 2021.
2. Žalobce podal žádost o vydání zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadu v Hanoji dne 11. 7. 2019 (dále jen „žádost“). Žádost mu byla nejprve zamítnuta správním orgánem I. stupně s odůvodněním, že žalobcův pobyt za účelem zaměstnání na pracovní pozici uvedené v žádosti není v zájmu České republiky. K uvedenému dospěl správní orgán I. stupně na základě několika dokumentů – utajovaných informací (materiály vypracované správním orgánem I. stupně a Národní centrálou proti organizovanému zločinu SKPV) ve spojení s usnesením vlády České republiky č. 474 ze dne 18. 7. 2018.
3. Poté, co první zamítavé rozhodnutí zrušila k žalobcově odvolání žalovaná, doplnil správní orgán I. stupně zdůvodnění zamítnutí žádosti o další dokument utajovaný ve stupni „důvěrné“ vypracovaný Národní centrálou proti organizovanému zločinu. Ani druhé zamítavé rozhodnutí správního orgánu I. stupně však v odvolacím řízení před žalovanou neobstálo. Ta mimo jiné konstatovala, že jsou dokumenty příliš obecné na to, aby z nich bylo možno dovozovat důvody pro nevyhovění žádosti v individuálním případě.
4. Před vydáním v pořadí již třetího zamítavého rozhodnutí založil správní orgán I. stupně do spisu protokoly z výsledků tří stávajících zaměstnanců družstva Clean Masters (dále jen „zaměstnavatel“), ke kterému měl žalobce taktéž nastoupit do zaměstnání na základě zaměstnanecké karty, o jejíž vydání usiloval. Těmto zaměstnancům byla dříve vydána zaměstnanecká karta pro obdobnou pracovní pozici, na kterou měl nastoupit žalobce. Zaměstnání byli jako „*Pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“, což je pozice uvedená v rámci klasifikace CZ-ISCO pod č. 9333. Výsledky byly provedeny a zaznamenány v rámci správních řízení, ve kterých žalobce nevystupoval jako účastník řízení. Součástí spisu byla dále pracovní smlouva uzavřená dne 3. 7. 2020 mezi zaměstnavatelem a žalobcem pro pracovní pozici „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“ s místem výkonu práce Praha, dále číslo volného pracovního místa evidovaného v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty (dále jen „EVPM“), na které měl žalobce nastoupit k zaměstnavateli na pracovní pozici „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“. Dále správní orgán I. stupně učinil součástí spisu výpis z veřejně dostupné databáze „CZ-ISCO Klasifikace zaměstnání ISCO“, který obsahuje charakteristiky pracovních pozic „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“ (č. 9333) a dále „*uklízeči a pomocníci*“ (č. 91).
5. Z protokolů z výsledků zaměstnanců správní orgán I. stupně dovodil, že tito „*vykonávají práci uklízečů, uklízí obchody s potravinami, kde kromě uklízení ještě doplňují zboží do regálů. Při práci uklízeče používají rukavice, vysavač, smeták, hadr na utírání, a nejrůznější čisticí prostředky.*“ Dále učinil závěr, že „*zaměstnavatel ve skutečnosti své zaměstnance zaměstnává nikoliv jako pomocné manipulační pracovníky, ale jako úklidové pracovníky, tedy pracují v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Existuje tedy důvodné podezření, že podobně se tento*

Shodu s prvopisem potvrzuje: X.

*zaměstnavatel bude chovat i k účastníkovi řízení (...). Tedy v podstatě účastníka řízení zaměstnávat úklidovými pracemi.*“ Podle správního orgánu I. stupně se lze domnívat, že zaměstnavatel pro své stávající zaměstnance nemá práci pomocného manipulačního technika, tím pádem ji dost možná nebude mít ani pro žalobce.

6. Správní orgán I. stupně dále odmítl důkazy navrhované žalobcem, a to výslech dalších zaměstnanců zaměstnavatele, kterým zaměstnanecká karta prodloužena byla, dále výslech (zástupce) zaměstnavatele a žalobce jakožto účastníka řízení. Výpověď dalších zaměstnanců označil za účelovou, protože jejich výsledky byly provedeny až po první pětici zaměstnanců. Další zaměstnanci tak měli *„dostatečný čas uzpůsobit ve vlastním zájmu svoji výpověď, neboť v opačném případě by byla jejich žádost zamítnuta ze stejných důvodů (...). Totéž by bylo ostatně i v zájmu zaměstnavatele.“*
7. Na základě výše uvedeného konstatoval správní orgán I. stupně, že je dán důvodný předpoklad, že žalobce nebude plnit účel, za kterým mu měla být zaměstnanecká karta vydána, což zakládá závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Proto rozhodl tak, že žalobcovu žádost opět zamítl.
8. Napadeným rozhodnutím žalovaná postup správního orgánu I. stupně potvrdila. Zdůraznila, že žádost o vydání zaměstnanecké karty lze podat pouze na pracovní pozici evidovanou v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty („EVPM“) a dokladem o účelu pobytu je pracovní smlouva. Podle § 37a odst. 2 zákona o zaměstnanosti lze volné pracovní místo obsadit státním příslušníkem třetího státu teprve poté, co se jej po určitou dobu, konkrétně 30 dnů, nepodařilo obsadit českým občanem nebo občanem Evropské unie. Tedy poté, co proběhl test trhu práce. Testování trhu práce je základem pro to, aby volné místo mohlo být do EVPM zařazeno. Test tak chrání český trh práce. K tomu žalovaná citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016 č. j. 4 Azs 2/2016 – 31: *„Vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců je však podmíněno situací na trhu práce. Přitom je zjevné, že takovou situaci lze hodnotit pouze ve vztahu k určitému místu a k určité pracovní pozici.“* Z výsledku zaměstnanců zaměstnavatele vyplynulo, že tito vykonávali činnost uvedenou pod kódem CZ-ISCO 91127 *uklízeči prodejných prostor*, popř. univerzální 91129 *ostatní uklízeči a pomocníci*. Na takovou pracovní pozici však test trhu práce neproběhl, přičemž lze důvodně předpokládat, že stejnou práci by vykonával i žalobce, pokud by mu byla zaměstnanecká karta vydána.
9. V napadeném rozhodnutí žalovaná dále uvedla, že upřesňující informaci *„Musí umět vientamsky, předem nutně kontaktovat. Úklidové práce a dále práce při manipulaci se zbožím. Zaměstnavatel poskytuje úklidové služby a správu zásob ve skladu nejčastěji vietnamským klientům“* nepovažuje za zákonnou charakteristiku pracovní pozice *pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)* (CZ-ISCO 9333). Nejedná se o vymezení druhu práce ve smyslu § 37 zákona o zaměstnanosti, nýbrž o upřesňující informaci dle věty poslední téhož ustanovení, která není způsobilá rozšířit druh práce, na který se provádí test trhu práce.

## II. Obsah žaloby

10. Podle žalobce žalovaná nesprávně vyložila pojem *jiné závažné překážky pobytu cizince na území* v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Právní hodnocení nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a porušily žalobcova procesní práva. Žalobce dále žalované vytkl přepjatý formalismus a že

Shodu s prvopisem potvrzuje: X.

skutečným důvodem zamítnutí žádosti byl patrně jiný zákonem nepředpokládaný důvod, než jaký stojí uveden v napadeném rozhodnutí.

11. Žalobce rozporuje závěr žalované, že zaměstnanci zaměstnavatele vykonávají či vykonávali nelegální práci. V tomto ohledu se nevypořádala se všemi žalobcovými námitkami. Žalovaná předně neuvedla, na základě jakého právního předpisu považuje práci za nelegální. Zákon o pobytu cizinců nelegální práci vůbec nedefinuje. Pokud žalovaná vycházela z definice nelegální práce obsažené v § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), pak postupovala chybně. Použití této definice v cizineckých věcech totiž jednoznačně vyloučil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2013 č. j. 5 As 71/2013 – 24.
12. Žalobce souhlasí se žalovanou, že výkon nelegální práce může být *jinou překážkou pobytu* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Avšak nikoliv každé porušení předpisů pro zaměstnávání cizinců, respektive ne každá nelegální práce zakládá takovou překážku. Na straně 13 žaloby žalobce uvádí příklady judikátů k pojmu *nelegální práce*, ze kterých plyne, že porušení předpisů o zaměstnávání cizinců musí dosahovat velmi vysoké intenzity, aby z něj bylo možno usuzovat, že jde o nelegální práci. Například by musel být rozdíl mezi deklarovanou a skutečně vykonávanou prací naprosto markantní, muselo by jít o zcela jiný druh práce. Velmi důležité je také zkoumat, v jakém rozsahu je nelegální práce vykonávána, jak velký podíl pracovních úkolů tvoří údajně nepovolená pracovní činnost. Takové úvahy však v napadeném rozhodnutí i prvostupňovém rozhodnutí úplně chybí. Žalobce tedy namítá, že pro závěr o nelegální práci jeho potenciálních kolegů nestačí pouhé pochybnosti správních orgánů. Totéž platí tím spíše pro závěr o žalobcově (potenciální) nelegální práci. Žalobce dosud do České republiky nepřicestoval, nepracuje zde, proto nelze ověřit, jakou práci ve skutečnosti vykonává či bude vykonávat. Závěr o výkonu nelegální práce musí být podle žalobce jasně a prokazatelně zdůvodněn, podložen a postaven najisto.
13. Žalobce zpochybňuje právní relevanci klasifikace CZ-ISCO ve vztahu k napadenému rozhodnutí. Klasifikace zaměstnání CZ-ISCO byla vytvořena pro statistické účely. Povinnost zaměstnavatele uvést v žádosti o vydání povolení k zaměstnání druh práce vychází z § 91 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Ani toto ustanovení, ani jiná část zákona o zaměstnanosti, ani zákon o pobytu cizinců nepředepisuje charakterizovat druh práce pomocí klasifikací CZ-ISCO a CZ-NACE. Požadavek vychází z formuláře Ministerstva práce a sociálních věcí, který v příslušné kolonce pouze odkazuje na stránky Českého statistického úřadu. Podle žalobce však nelze vyžadovat používání tiskopisů, které si vytvořil úřad sám z vlastní iniciativy, pokud jejich užití není předepsáno zákonem. Nadto žalobce upozorňuje, že s výběrem kódu výrazně pomáhají příslušní pracovníci veřejné správy na úřadech. Reálně jsou to tito pracovníci, kdo na základě slovního popisu práce klientem doporučí uvést do formuláře konkrétní kód, který popsanému druhu práce nejlépe odpovídá. Z uvedených důvodů se žalobce nedomnívá, že lze z pouhého nepřesného uvedení kódu, jehož právní relevance je sporná, učinit závěr o výkonu nelegální práce, natož z něj vyvozovat důsledky pro žalobcovo oprávnění k pobytu na území České republiky.
14. Žalobce dále nesouhlasí s tím, jak správní orgány presumují, že žalobce bude vykonávat v České republice nelegální práci. Žalobce do České republiky dosud neodcestoval, správní orgány tak s ním nemají žádnou zkušenost a ve svých rozhodnutích vycházejí čistě z výpovědí třetích osob, které byly pořízeny v rámci jiných správních řízení a k osobě

Shodu s prvopisem potvrzuje: X.

žalobce se ani přímo nevztahují. Podle žalobce sice je obecně přípustné, aby správní orgány presumovaly překážku pobytu cizince z dalších indicií, mimo dosavadní chování cizince. V takových případech však musí být závěr o překážce mnohem lépe zdůvodněn. Odkaz na protokol o výsledku, ve kterém jiný zaměstnanec pouze nezopakoval přesnou definici práce dle CZ-ISCO 9333, ale podal vlastní definici (navíc proměněnou překladem), k prokázání nelegální práce nestačí. Žalovaná nepostupovala v souladu se zásadou materiální pravdy, nezjistila skutkový stav tak, aby o něm nebyly pochybnosti.

15. Napadené rozhodnutí stojí na závěru, že pět zaměstnanců zaměstnavatele vykonává nelegální práci. Tito se proti tomuto závěru (respektive proti neprodloužení zaměstnanecké karty) bránili správní žalobou. Žalobce upozorňuje, že v jednom případě již dal soud výše uvedeným argumentům žalobce za pravdu. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 26. 2. 2021, č. j. 77 A 110/3030 – 69 (dále jen „rozsudek Krajského soudu v Plzni“) shledal závěr o nelegální práci protiprávním. Podle žalobce tak bylo prokázáno, že zamítnutí jeho žádosti postrádá zákonný důvod.
16. Žalobce dále upozorňuje, že si napadené rozhodnutí protirečí. Na jedné straně zamítnutí žádosti staví na presumpci výkonu nelegální práce žalobce z důvodu údajné nelegální práce u jiných 5 zaměstnanců zaměstnavatele. Zároveň na straně druhé k žalobcově námitce, že u 4 dalších zaměstnanců došlo k prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, žalovaná vysvětluje, že žalobce nemá odkazovat na jiné situace. To činí napadené rozhodnutí zmatečným.
17. Žalobce k prokázání svých tvrzení navrhuje předvolat několik svědků, především svých kolegů – zaměstnanců zaměstnavatele, dále také statutární orgán zaměstnavatele.

### III. Vyjádření žalované

18. Žalovaná k rozsudku Krajského soudu v Plzni uvedla, že se k němu vyjádřila v napadeném rozhodnutí toliko obecně, neboť jí nebyl doručen a nebylo jí známo jeho odůvodnění.
19. Žalovaná trvá na názoru, že je v případě žalobce dána jiná závažná překážka jeho pobytu na území České republiky. Překážka spočívá v tom, že by žalobce sice měl podle předložené pracovní smlouvy se zaměstnavatelem pro něj vykonávat zaměstnání na pracovní pozici *pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)* (CZ-ISCO 9333), evidované v EVPM, ale je důvodná obava, že by reálně vykonával práci na jiné pozici v této evidenci neuvedené, tedy v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Kromě výkonu nelegální práce by pak neplnil účel svého pobytu na území České republiky. K tomu žalovaná poukázala mimo jiné na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019 č. j. 6 Azs 7/2019 – 19.
20. K namítanému protirečení si na straně 12 napadeného rozhodnutí žalovaná odkázala na závěry vyslovené na straně 13 napadeného rozhodnutí, kde zdůraznila odlišnost situace žalobce a zaměstnanců již pobývajících na území České republiky.
21. K námitce použití zástupného důvodu pro zamítnutí žádosti žalovaná zopakovala své konstatování uvedené v napadeném rozhodnutí, že správní orgán I. stupně naplnil požadavek individuálního přístupu, jak mu žalovaná uložila ve svém předchozím zrušujícím rozhodnutí.
22. Žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby.

### IV. Replika žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje: X.

23. Žalobce v replice k vyjádření žalované setrval na své žalobní argumentaci, kterou místy rozvedl. Nad její rámec zdůraznil širší souvislosti zamítnutí žádosti. Zmínil zavedení kvót na počty žádostí o pobyt podávaných z Vietnamu, které získávání pobytových oprávnění značně znesnadňují. To dle žalobce ilustruje přístup České republiky k některým skupinám cizinců, do které patří i žalobce. Nemůže se zbavit dojmu, že se u něj i u jeho stávajících kolegů Ministerstvo vnitra České republiky setrvale snaží najít způsob, jak mu i jeho kolegům znemožnit pobyt v České republice.
24. Dále žalobce upozornil, že se jednotlivé kategorie pracovních pozic dle CZ-ISCO do značné míry překrývají. To platí i pro kategorie *pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)* (CZ-ISCO 9333) a *uklízeč a pomocník* (CZ-ISCO 91). Do pracovní náplně *pomocného manipulačního pracovníka (kromě výroby)* totiž patří i úklidové práce. Právě tato kategorie nejlépe odpovídá pracovní pozici, kterou hodlal žalobce obsadit, spočívající zejména ve výpomoci ve vietnamských večerkách (doplňování zboží a úklid). Pokud by tato pozice byla klasifikována jako *uklízeč*, pak by zaměstnanec nemohl konat práce jako balení a manipulace se zbožím, což by bylo zjevně nelogické. Nadto žalobce zdůraznil, že jeho zaměstnavatel zvolil označení CZ-ISCO 9333 pro danou pracovní pozici proto, že mu to doporučil úřad práce. Pokud by mu úřad doporučil označit jinou pozici (*uklízeč*), pak by označil tuto pozici. V zájmu zaměstnavatele bylo především to, aby u něj zaměstnanci pracovali legálně.

#### V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

25. Soud předesílá, že v nedávné době řešil velmi obdobný případ. Žalobu takřka totožného znění (až na jméno žalobce), jakou podal žalobce, soud zaevidoval pod sp. zn. 18 A 30/2021, přičemž věc skončila pravomocným rozsudkem. Nyní i tehdy řešený případ je přitom takřka shodný i po skutkové stránce. 14. senát Městského soudu v Praze se plně ztotožňuje s argumentací obsaženou v rozsudku ze dne 30. 6. 2021 č. j. 18 A 30/2021 – 63 a nevidí žádný důvod, proč se od v něm vyslovených závěrů odchylovat. Proto soud na tomto místě pouze zopakuje důležité prvky svého rozhodnutí, přičemž v dalších podrobnostech odkazuje právě na citovaný rozsudek 18 A 30/2021 – 63.
26. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Jednání přitom nenařizoval ani za účelem provedení navrhovaných důkazních prostředků, neboť dospěl z dále uvedených důvodů k závěru o tom, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. oporu ve správním spisu, přičemž vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění.
27. Podle § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává z důvodů uvedených v § 56 téhož zákona, (s výjimkou uvedenou v § 56 odst. 1 písm. f) téhož zákona).
28. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3 téhož zákona, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

29. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti je nelegální prací práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
30. Mezi účastníky není sporu o tom, že nelegální práce může v konkrétním případě představovat jinou závažnou překážku pobytu cizince v České republice, která je důvodem neudělení povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
31. Soud dále předesílá, že neurčitý právní pojem „závažná překážka pobytu“ nelze vykládat tak, že zahrnuje jakékoliv pochybení či protiprávní jednání jedince, nýbrž pouze takové, které představuje skutečně závažnou překážku dalšího pobytu na území. Soud tedy přisvědčuje žalobci, že ne každá nelegální práce představuje automaticky závažnou překážku pobytu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2020 č. j. 6 Azs 275/2019 – 43: *„Vždy je však třeba hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu.“* Přičemž musí jít *„o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu neumožňuje“*. Soud tedy přisvědčuje žalobci, že porušování předpisů v oblasti zaměstnanosti může představovat jinou závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j), ale je třeba vždy důsledně hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu daného případu, přičemž musí jít o případ vyšší intenzity a závažnosti protiprávního jednání. Vysoká intenzita může být dána zejména dlouhodobostí, za kterou správní soudy zpravidla považují dobu dvou let či delší (viz rozsudky ze dne 20. 2. 2019, čj. 6 Azs 7/2019 – 19, ze dne 16. 5. 2018, čj. 10 Azs 197/2017 – 53, ze dne 3. 7. 2018, čj. 6 Azs 178/2018 – 24, ze dne 3. 12. 2020, čj. 1 Azs 399/2020 – 33), v některých případech i v délce několika měsíců (rozsudek ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020 – 49). Nejvyšší správní soud přitom konzistentně judikuje, že *„hypotézu v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (jiná závažná překážka pobytu cizince na území) nenaplní jakýkoliv nelegální výkon závislé práce, ale jen výkon práce dlouhodobý“* (rozsudek ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019 – 25). Z dosavadní judikatury správních soudů dále vyplývá, že správní orgán po řádném zjištění doby, po kterou cizinec nelegální práci vykonával, musí ujasnit poměr nelegální práce cizince ve vztahu k jeho legální činnosti (rozsah časový, rozsah odměny; viz výše citovaný rozsudek č. j. 10 Azs 250/2019 – 25).
32. Soud rovněž souhlasí s účastníky řízení v tom, že správní orgány mohou výjimečně presumovat výkon nelegální práce u konkrétní osoby (respektive dovozovat existenci závažné překážky pobytu) z okolností, které nemají původ v jednání samotného cizince (žadatele) a mohou být do značné míry nezávislé na jeho vůli. Například z dlouhodobého obcházení předpisů upravujících zaměstnávání cizinců v České republice (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019 – 19, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017 – 53 a ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018 – 24, nebo ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017 – 37). V takových případech, kdy však správní orgány své závěry nestaví na poznatcích týkajících se samotného chování cizince, nýbrž třetí osoby (zaměstnavatele), musí postupovat zvláště pozorně. A o to pečlivěji uvážit, zda existuje dostatečné množství důkazů o dlouhodobém, skutečně intenzivním a dostatečně závažném porušování právních předpisů a zákonem chráněných zájmů, že zakládá jinou závažnou překážku pobytu. Soud přisvědčuje žalobci, že správní orgány (včetně žalované) těmto požadavkům v nyní posuzovaném případě nedostály.
33. Soud dále připomíná, že správní orgány byly povinny zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jejich rozhodnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje: X.

s požadavky uvedenými v § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“; § 3 správního řádu). Povinny jsou k tomu z úřední povinnosti. To platí zvláště v nyní posuzované věci, kdy správní orgány nestaví na poznatcích týkajících se samotného chování žalobce, nýbrž třetích osob. Byť se jednalo o řízení zahájené na žádost žalobce, kterého tím pádem tížila povinnost tvrzení a důkazní, tak žalobce těmto svým povinnostem zjevně dostál, v tomto ohledu mu správní orgány ničeho nevyčetly. Naopak to byly správní orgány, komu se dle názoru soudu nepodařilo zdůvodnit zamítnutí žádosti takovými okolnostmi, které by svědčily o skutečně závažném a dlouhodobém porušování předpisů v oblasti zaměstnanosti, ani tyto skutečnosti nepodložily přesvědčivými důkazy. Protokoly z výsledků tří zaměstnanců, které jsou součástí správního spisu, podle soudu nemohou obstát jako jediný důkaz, že žalobce bude vykonávat nelegální práci v rozsahu a intenzitě zakládající závažnou překážku pobytu. A to z následujících důvodů.

34. Z předmětných protokolů dle přesvědčení soudu předně vůbec nevyplývá, že by daní zaměstnanci konali nelegální práci. Nevyplývá z nich ani, že by vykonávali činnost, která nespadá do pracovní náplně *pomocných manipulačních pracovníků* (CZ-ISCO 9333), což byl základní argument, na kterém stojí jak prvostupňové, tak i napadené rozhodnutí. Zaměstnanci sice vypověděli, že v provozovnách uklízí, zároveň však uvedli, že také doplňují zboží do regálů. Lze sice souhlasit se žalovaným, že uklízení je charakteristickou pracovní náplní uklízečů (CZ-ISCO 91). Nelze však odhlédnout od skutečnosti, že uklízení spadá také do činnosti jedné ze subkategorií CZ-ISCO 9333, a to „*pomocný manipulační pracovník obchodního provozu*“ (CZ-ISCO 93333). Pracovní náplní pomocných manipulačních pracovníků obchodního provozu je přitom mimo jiné „*čištění zařízení prodejních prostor a okolí prodejny a doplňování zboží*“. Na uvedené upozornil žalobce už v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalovaná však na námitku náležitě nereagovala. Dle přesvědčení soudu je přitom na první pohled zřejmé, že pracovní náplň zaměstnanců, jak ji sami popsali a jak byla zachycena v protokolech založených ve správním spisu, v zásadě odpovídá dané subkategorii CZ-ISCO 93333. A tedy že úklid obchodních provozoven v žádném případě nelze považovat za činnost *prima facie* zapovězenou pomocným manipulačním pracovníkům dle CZ-ISCO 9333 a naopak striktně vyhrazenou výlučně uklízečům.
35. Samotný fakt, že se zaměstnanci při výsledku označili za uklízeče, nelze přeceňovat. Označení „*pomocný manipulační pracovník obchodního provozu*“ či „*pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)*“ navíc soud považuje za natolik krkolomná, že si lze jen stěží představit, že by se jimi kdokoli představoval v běžném mluveném projevu, tím spíše, pokud jde o cizince. Ani formální označení pracovní pozice (například v pracovní smlouvě) nemusí vůbec odpovídat skutečné pracovní náplni konkrétního zaměstnance. Zaměstnanci navíc v protokolech shodně uváděli, že mimo úklid také doplňují zboží do regálů, což je činnost, která do pracovní náplně uklízečů (CZ-ISCO 91) dle popisu dané kategorie zpravidla nepatří, charakteristická je spíše právě pro pomocné manipulační pracovníky obchodního provozu (CZ-ISCO 93333), potažmo pro širší kategorii pomocných manipulačních pracovníků CZ-ISCO 9333. V tomto ohledu napadené ani prvostupňové rozhodnutí neobsahují žádné rozumné vysvětlení, proč se správní orgány domnívají, že je to právě pozice uklízeče, která lépe odpovídá práci, kterou zaměstnanci zaměstnavatele skutečně vykonávají. Taková úvaha správních orgánů nemá oporu ani ve správním spise. Soudu tak nezbyvá, než na základní premisu správních orgánů, že vyslechnutí zaměstnanci reálně pracovali jako uklízeči a nikoliv jako pomocní manipulační

Shodu s prvopisem potvrzuje: X.

pracovníci, a tudíž že pracovali v rozporu se zaměstnaneckou kartou, nahlížet jako na chybnou.

36. Podobně, jako zdejší soud, nahlíží na otázku výkonu nelegální práce také rozsudek Krajského soudu v Plzni (sp. zn. 77 A 110/2020): „V tomto směru je nutno se především vymezit vůči důrazu, který správní orgány obou stupňů kladou na označení pracovní pozice samotným žalobcem, který skutečně mj. uvedl, že pracuje jako uklízeč. Samotné formální označení určité pracovní pozice totiž nemusí obecně vzato plně korespondovat s její obsahovou náplní, nemůže tedy být klíčovým kritériem při posuzování otázky charakteru vykonávané pracovní činnosti. Rozdíly mezi materiálním obsahem konkrétních pracovních pozicí mohou být velmi subtilní, obtížně zachytitelné i pro rodilého mluvčího. To pak platí tím spíše pro cizince, jehož výpověď je navíc ještě zprostředkovávaná tlumočnickem. Označení pracovní pozice, které se takto správním orgánům dostane, vskutku nelze přeceňovat. Přehlízet pak není rovněž možno to, že žalobce v rámci svého výsledku také uvedl, že rovněž doplňuje zboží do regálů, s čímž ovšem správní orgány obou stupňů již vůbec dále nepracovaly (...) již proto měly výsledky provedeného výsledku vést správní orgány k úvaze, zda žalobce nevykonává právě pozici manipulačního pracovníka obchodního provozu. K posouzení této otázky by ovšem bylo nepochybně nutné provedené dokazování doplnit, nabízí se provedení dalšího výsledku, a to nejen žalobce, ale i jeho případných kolegů, ale představitelné je i doplnění obsahu správního spisu o důkazy listinné, jako je vyjádření uživatelů žalobcových služeb atd. Od provedení této, v dané procesní situaci náležité činnosti, není možné upustit, zřejmě pod dojmem uplatněného opatření proti nečinnosti, se zkratkovitým závěrem, že žalobce fakticky pracoval jako uklízeč. Ani tento závěr koneckonců nebyl náležitě zdůvodněn a podložen zjištěními plynoucími z obsahu správního spisu, když se opírá v podstatě jen konstatování dojmu, který správní orgány o povaze žalobcovy pracovní činnosti nabyly. Správní orgány tak sice na jednu stranu kladou poměrně vysoké nároky na žalobce, když vycházejí z toho, že sám uvedl, že je uklízeč, ale samy se vůbec nevyrovnaly s tím, že žalobce rovněž doplňuje i prodané zboží a působí v supermarketech, neuvedly tedy úvahu, podle níž i tyto činnosti lze zařadit do vymezení pracovní pozice uklízečů“. Zdejší soud se s řečeným plně ztotožňuje. Podobně jako Krajský soud v Plzni tak zdejší soud uzavírá, že správní orgány v posuzovaném případě nedostatečně zjistily skutkový stav věci v rozsahu potřebném pro svá rozhodnutí a jejich rozhodnutí fakticky postrádají dostatečnou oporu ve správním spisu.
37. Soud dále v reakci na žalobní námitku vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí konstatuje, že žalovaná nevysvětlila uspokojivým způsobem, proč části zaměstnanců platnost zaměstnanecké karty prodloužila a jiným nikoliv. S přihlédnutím k rozsudku Krajského soudu v Plzni lze usuzovat, že k neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty daného zaměstnance (který vystupoval v řízení sp. zn. 77 A 110/2020 jako žalobce) vedly správní orgány prakticky totožné důvody, respektive totožná zjištění učiněná na podkladě stejných důkazů, z jakých správní orgány vycházely i v nyní posuzovaném případě žalobce. Pokud části zaměstnanců zaměstnavatele pracujících na stejné pracovní pozici byla platnost zaměstnanecké karty naopak prodloužena, zatímco jiným prodloužena nebyla, bylo úlohou žalované, aby vysvětlila, v čem byla jejich situace oproti zbylým zaměstnancům odlišná. Pokud byla části zaměstnanců platnost zaměstnanecké karty prodloužena, lze usuzovat, že u nich správní orgány neshledaly, že by vykonávali nelegální práci představující závažnou překážku pobytu cizince. Což by logicky podstatně oslabilo přesvědčivost závěru, že také žalobce by měl pro téhož zaměstnavatele pracovat nelegálně. Z pohledu soudu je nepřipustné, pokud správní orgán odmítá zohlednit skutečnosti, které mohou svědčit ve prospěch žalobce, přestože na nich žalobce zakládá odvolací námitku.

Shodu s prvopisem potvrzuje: X.

## VI. Závěr

38. Z výše uvedených důvodů soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (§ 78 odst. 1 a 3 soudního řádu správního) a současně vyslovil, že věc se vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního). Protože prvostupňové rozhodnutí trpí stejnými vadami, jako napadené rozhodnutí, zrušil soud také prvostupňové rozhodnutí (§ 78 odst. 3 soudního řádu správního). V novém projednání věci bude žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).
39. Žalobce byl se svými námitkami úspěšný. Soud proto rozhodl o nákladech řízení dle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Náhrada nákladů sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč, odměny za 3 úkony právní služby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (advokátní tarif) – tj. převzetí zastoupení, podání žaloby, replika] ve výši 3 100 Kč za úkon [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], tj. celkem 9 300 Kč, a náhrady hotových výdajů za tři úkony v částce 300 Kč za úkon, tj. celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že právní zástupce osvědčil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží mu dále částka odpovídající sazbě daně ve výši 21 %, vypočtená z odměny za zastupování a náhrad, ve výši 2 142 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 29. září 2021

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D., v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: X.

