



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **N. T. L.**
zastoupena advokátem JUDr. Hugem Körblem
sídlem Hybernská 1007/20, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované z 9. 3. 2021, čj. MV-27291-4/SO-2021

takto:

- I. Ruší se rozhodnutí žalované z 9. 3. 2021, čj. MV-27291-4/SO-2021, a rozhodnutí Ministerstva vnitra z 18. 1. 2021, čj. OAM-52086-33/ZM-2019, a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Huga Körbla.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a žalobní argumentace

1. Žalobkyně se na soud obrátila proto, že správní orgány nevyhověly její žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Zásadní otázkou v projednávané věci je, zda u žalobkyně existuje jiná překážka pobytu dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.
2. Ministerstvo vnitra zamítlo 18. 1. 2021 žalobkyninu žádost o vydání zaměstnanecké karty. Dospělo totiž k závěru, že u žalobkyně hrozí, že bude na území ČR vykonávat nelegálně práci na jiné pozici, než na kterou žádá vydat zaměstnaneckou kartu. Odvolání žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

proti tomuto rozhodnutí žalovaná shora uvedeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí žalované.

3. Žalobkyně se domnívá, že správní orgány nesprávně vyložily § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a jejich hodnocení nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu, který navíc nedostatečně zjistily. V rozsáhlé žalobě žalobkyně zrekapitulovala vývoj rozhodování o její žádosti a formulovala žalobní námitky, které míří především na způsob, jakým správní orgány vykládají pojem nelegální práce, a na nedostatečná skutková zjištění v tomto směru.
4. Žalobkyně souhlasí, že výkon nelegální práce může být jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území ČR, zdůraznila však, že ne každý výkon nelegální práce a ne každé porušení zákona naplňují znaky jiné závažné překážky. Porušení musí dosahovat vyšší míry intenzity a případy je nutné zkoumat individuálně. Zdůraznila též, že je nutné rozlišit situace, kdy správní orgány znají pobytovou minulost cizince, a ty, kdy se jedná o první žádost jako v jejím případě.
5. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že v jejím případě se lze obávat, že bude pracovat nelegálně na jiné pozici než té, pro kterou žádá vydání zaměstnanecké karty. Správní orgány tento závěr opřely o zjištění, že někteří zaměstnanci u stejného zaměstnavatele pracovali nelegálně na jiné pozici. Žalobkyně má za to, že nelze vycházet z definice nelegální práce, jak ji zakotvuje § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, neboť tato definice se použije pouze pro tento zákon, nikoliv pro zákon o pobytu cizinců.
6. Zároveň namítla, že správní orgány nesprávně opřely svůj závěr o odlišnosti povolené práce a fakticky vykonávané práce o klasifikaci pracovních míst dle systému CZ-ISCO. Tato klasifikace je založena zákonem č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, a to pouze pro statistické účely. Zákon o zaměstnanosti nezakládá zaměstnavateli povinnost uvést v žádosti o vydání povolení k zaměstnání druh práce podle této klasifikace. Tuto povinnost specifikuje až formulář žádosti o vydání povolení k zaměstnání, a nemá tudíž zákonný podklad.
7. Závěr správních orgánů dle žalobkyně nemůže obstát, i kdyby byla klasifikace CZ-ISCO použitelná. Rozdíl mezi povolenou pozicí a skutečně vykonávanou prací, který správní orgány popsaly, je zcela zanedbatelný. Správní orgány totiž vycházely z toho, že ač někteří zaměstnanci u zaměstnavatele, k němuž měla nastoupit žalobkyně, měli vykonávat pozici *pomocného manipulačního pracovníka (kromě výroby)*, vykonávali ve skutečnosti pozice *uklízeče a pomocníka, uklízeče prodejních prostor*, nebo *ostatní uklízeč a pomocník*. Rozdíly mezi těmito pozicemi nejsou zásadní a žalobkyně navíc namítla, že správní orgány k závěru o tom, že zaměstnanci vykonávají jinou činnost, dospěly pouze na základě výsledku těchto zaměstnanců. Zdůraznila též, že se hlásila na pozici, jejíž náplň nejlíp odpovídá popisu pozice *pomocného manipulačního pracovníka (kromě výroby)*. Ostatní pozice, ač podobné, neobsahují všechny pracovní úkoly, které žalobkyně měla vykonávat. Zaměstnavatel navíc tento popis zvolil na základě konzultace s úřadem práce.
8. Žalobkyně dále zdůraznila, že závěr správních orgánů o tom, že potenciální spoluzaměstnanci žalobkyně vykonávají nelegální práci, neobstál před správním soudem. Krajský soud v Plzni totiž zrušil jedno z rozhodnutí žalované, neboť dospěl k závěru, že o nelegální práci nešlo. Pokud potenciální spoluzaměstnanci žalobkyně nepracovali nelegálně, neobstojí podezření správních orgánů, že bude nelegálně pracovat ona.

II. Vyjádření žalované

9. Žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl. Má za to, že u žalobkyně bylo dostatečně prokázáno důvodná obava, že by vykonávala práci na jiné pozici v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Tím by vykonávala nelegální práci a neplnila by účel svého pobytu na území ČR. Takové jednání dosahuje dostatečné intenzity, aby se jednalo o jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Opětovně poukázala na pět zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobkyně, u nichž bylo zjištěno, že fakticky vykonávají nelegální práci. Z výpovědí tří těchto zaměstnanců jednoznačně vyplynulo, že jejich primární činností je úklid. Skutečnost, že jiným zaměstnancům budoucího zaměstnavatele správní orgány zaměstnanecké karty prodloužily, není pro věc podstatná. Jejich situace je totiž od žalobkyniny odlišná a správním orgánům postačoval závěr, že budoucí zaměstnavatel umožnil části svých zaměstnanců výkon nelegální práce.

III. Replika žalobkyně

10. Žalobkyně podala repliku, v níž zopakovala svoji žalobní argumentaci.
11. Správní orgány nevyhověly její žádosti proto, že z deseti zaměstnanců jejího budoucího zaměstnavatele neprodloužily pěti z nich zaměstnaneckou kartu. Na této argumentaci nelze zamítnutí založit. Práce, kterou měla žalobkyně vykonávat, odpovídá pracovní pozici, pro kterou žádala zaměstnaneckou kartu. Navíc závěr správních orgánů ohledně pěti zmíněných zaměstnanců neakceptoval správní soud, který již v jednom případě rozhodnutí o neprodloužení karty zrušil. Judikatura, na kterou žalovaná poukazovala, není přílehlavá.

IV. Obsah správního spisu

12. Ze spisového materiálu soud zjistil následující podstatné skutečnosti.
13. Žalobkyně požádala 11. 7. 2019 o zaměstnaneckou kartu. Jako zaměstnavatele označila družstvo Clean Masters, IČO 03566056 (dále též „budoucí zaměstnavatel“ a „Clean Masters“), a jako pozici pracovního zařazení „9333 pomocní pracovníci obchodního provozu“. Stejná pozice byla uvedena též v pracovní smlouvě, kterou žalobkyně předložila.
14. Velvyslanectví ČR, u kterého žalobkyně žádost podala, vyzvalo žalobkyni k doložení odborné způsobilosti pro výkon zaměstnání. Žalobkyně zaslala velvyslanectví vyjádření, v kterém uvedla, že bude pracovat „na pozici pomocného manipulačního dělníka a uklízeče, které dle klasifikace CZ-ISCO odpovídá kód 9333 – Pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“. Dále uvedla, že v zaměstnání bude pomáhat s převozem zboží a úklidem prostor, přičemž pro takovou práci není třeba žádná odborná způsobilost.
15. Ministerstvo vnitra následně dvakrát zamítlo žalobkyninu žádost, neboť uzavřelo, že její pobyt na území není v zájmu ČR. Obě tato rozhodnutí žalovaná zrušila. Nyní projednávaná věc je třetím rozhodnutím o žalobkynině žádosti.
16. Dle klasifikace CZ-ISCO označuje kód 9333 pozici „Pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“. Tuto pozici klasifikace definuje tak, že pracovníci „provádějí úkoly, jako jsou balení, přenášení, nakládání a vykládání nábytku a jiných předmětů z domácnosti, nakládání a vykládání lodních a leteckých nákladů a přenášení a ukládání zboží v různých skladech“. Příkladem je závozník, manipulant se zavazadly či pomocný skladník. Podskupina 9333 je rozdělena dále do kategorií pomocní skladníci, pomocní manipulační

pracovníci v dopravě, pomocní pracovníci obchodního provozu, pomocní pracovníci ve sběrných surovinách a ostatní pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby).

17. Klasifikace CZ-ISCO zná dále kategorii s kódem 91, která označuje pozici „Uklízeči a pomocníci“. Pracovníci na této pozici „plní různé pracovní úkoly jak v domácnostech, hotelích, kancelářích, nemocnicích a jiných zařízeních, tak v dopravních prostředcích, jako jsou letadla vlaky a tramvaje, udržují interiéry a vybavení v čistotě, ručně perou a žehlí. [...] Náplň jejich práce obvykle zahrnuje: zametání, vysávání, mytí a leštění podlah, nábytku a jiných předmětů; péče o prádlo a stlaní postelí; pomoc s přípravou jídel a úklid kuchyní; mytí vozidel a oken; ruční praní a žehlení“.
18. Součástí spisu jsou dále protokoly z výsledku tří zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobkyně. Zaměstnanec T. V. V. uvedl, že je uklízeč a doplňuje zboží do regálů a pracuje v obchodech a skladech v Praze. Při práci používá rukavice, hadr na utření, vysavač a šampon. Zaměstnanec T. V. P. uvedl, že pracuje jako uklízeč a zároveň doplňuje zboží na regály v obchodech s potravinami. Při práci používá vysavač, smeták a šampon. Paní P. T. B. N. uvedla, že pracuje jako uklízečka, doplňuje zboží na regály, uklízí, čistí okna apod. Práci vykonává v prodejnách v Sapě, Kobylisích a na Praze 3. Při práci používá rukavice, smeták, vysavač, hadr a šampon.
19. Ministerstvo vyzvalo žalobkyni k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, což žalobkyně učinila. Ve svém vyjádření navrhla, aby ministerstvo vyslechlo ji a čtyři zaměstnance Clean Masters, kterým byla prodloužena zaměstnanecká karta.
20. Ministerstvo 18. 1. 2021 žalobkyninu žádost zamítlo. Poukázalo na to, že z výsledků pěti zaměstnanců Clean Masters vyplynulo, že vykonávají práci uklízečů, ačkoliv jim byla vydána zaměstnanecká karta na pozici pomocného manipulačního pracovníka. Vykonávají tudíž jinou práci, než pro kterou jim byla vydána zaměstnanecká karta. Z toho ministerstvo dovodilo, že je důvodné podezření, že i žalobkyně bude vykonávat jinou práci. Tím by neplnila účel svého pobytu a pracovala nelegálně. Žalobkyni ministerstvo nevyslechlo, neboť zaměstnavatel úkoluje zaměstnance, a proto stanovisko žalobkyně jako potenciálního zaměstnance není relevantní. Zároveň by žalobkyně byla pravděpodobně pod vlivem statutárního orgánu budoucího zaměstnavatele, který jí v řízení o žádosti zastupuje na základě plné moci. Lze proto předpokládat, že by její výslech nevedl ke zjištění stavu věci. Ministerstvo též nespátrovalo důvod vyslýchat statutární orgán družstva Clean Masters, neboť není v jeho zájmu potvrdit to, co vypověděla pětice jeho stávajících zaměstnanců. Jde-li o výsledky dalších zaměstnanců družstva Clean Masters, ministerstvo je neprovedlo, neboť žalobkyně neuvedla, co mají výsledky prokázat. I tak se ministerstvo obecně k této situaci vyjádřilo. Uvedlo, že některým zaměstnancům družstva Clean Masters byla zaměstnanecká karta prodloužena pro nedostatek důkazů. Tito zaměstnanci při výsledku uvedli, že vykonávají pouze manipulační práce a nikoliv práce úklidové. Výpovědi těchto zaměstnanců je třeba považovat za účelové, neboť byly provedeny poté, co ministerstvo vyslechlo předchozích pět zaměstnanců. Jejich výsledky proto nemají důkazní hodnotu.
21. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala. Poukázala na to, že kvalifikace CZ-ISCO vychází z mezinárodního standardu a stejně jako on dělí pracovní pozice do čtyř kategorií: třídy, skupiny, podskupiny a kategorie. Pod kategorií 9333 patří mj. pomocní pracovníci obchodního provozu (kód 93333), přičemž dle informací zveřejněných Ministerstvem práce a sociálních věcí v rámci systému Národní soustavy povolání spadají pod tuto pozici

mj. následující pracovní úkoly: čištění zařízení, prodejních prostor a okolí prodejny, pomocné práce při údržbě provozovny a doplňování výrobků a zboží. Oproti tomu popis pozice uklízeč a pomocník (kód 91) se vztahuje na uklízení práce v domácnostech, hotelích, kancelářích apod. Žalobkyně je proto přesvědčena, že jí označená pozice odpovídá práci, kterou měla vykonávat. Toto označení doporučil budoucímu zaměstnavateli i úřad práce. Žalobkyně opět navrhla výslech zaměstnanců Clean Masters, kterým byla zaměstnanecká karta prodloužena. Uvedla, že z jejího vyjádření bylo zřejmé, že výslech navrhuje k náplni práce, kterou vykonávají. Její případ neodpovídá závažnostem případům, v nichž judikatura dovodila naplnění jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

22. Napadeným rozhodnutím žalovaná odvolání zamítla a potvrdila rozhodnutí ministerstva. Ztotožnila se s jeho skutkovým i právním posouzením věci. Poukázala na judikaturu k výkladu neurčitých právních pojmů a k závěru, že i výkon nelegální práce lze podřadit pod jinou závažnou překážku. U pěti zaměstnanců Clean Masters bylo pravomocně rozhodnuto o neprodloužení zaměstnanecké karty z důvodu výkonu nelegální práce. To zakládá obavu, že nelegálně bude pracovat i žalobkyně. Zaměstnaneckou kartu lze vydat pouze na konkrétní pracovní pozici v evidenci volných pracovních míst. Určení druhu práce je jednou z náležitostí volné pracovní pozice vedené v evidenci. Pracovní místa jsou následně nabízena občanům ČR a zemím EU (tzv. test trhem práce). Pokud držitelé zaměstnanecké karty vykonávají fakticky jinou práci, neodpovídá jejich pracovní pozice té, která byla trhem práce testována. Žalovaná též poukázala na to, že žalobkyně se nachází v jiné situaci než zaměstnanci Clean Masters, kterým byla zaměstnanecká karta prodloužena. Na rozdíl od nich totiž na území ČR doposud nepracuje. Jiná překážka je u ní spatřována v pravděpodobném jednání budoucího zaměstnavatele. Žalovaná též konstatovala, že se seznámila s rozsudkem Krajského soudu v Plzni, který zrušil jedno z jejích rozhodnutí ohledně neprodloužení zaměstnanecké karty jednoho ze zaměstnanců Clean Masters. V době rozhodnutí žalované však nebylo dostupné odůvodnění, a proto k němu nemohl přihlídnout.

V. Posouzení věci soudem

23. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
24. Žalobkyně setrvala na své argumentaci i procesním návrhu. Zopakovala své žalobní námítky a zdůraznila, že v jejím případě nebyla naplněna jiná závažná překážka ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná, která byla k jednání řádně předvolána, se z něj omluvila a souhlasila, aby soud jednal bez její účasti. Soud proto věc projednal dle § 49 odst. 3 s. ř. s.
25. Soud na jednání provedl důkaz *rozsudkem Krajského soudu v Plzni z 26. 2. 2021, čj. 77 A 110/2020-69*. Žalobkyně tento důkaz navrhovala již v řízení před žalovanou, kde založila zkrácené znění rozsudku bez odůvodnění. Z rozsudku soud zjistil, že jím krajský soud zrušil rozhodnutí žalované, kterým neprodloužila doby platnosti zaměstnanecké karty jednomu ze zaměstnanců Clean Masters. Důvodem neprodloužení byl závěr správních orgánů, že zaměstnanec nevykonával práci pomocného manipulačního pracovníka ale práci uklízeče. Krajský soud rozhodnutí žalované zrušil pro nedostatečně zjištěný skutkový stav. Měl totiž za to, že závěr o výkonu práce odlišné od té, pro kterou byla udělena zaměstnanecká karta, nelze učinit pouze na základě výpovědi zaměstnance. Rozdíly mezi

materiálním obsahem jednotlivých pozic mohou být malé a nelze klást důraz pouze na subjektivní označení pozice zaměstnancem. Krajský soud shledal rozhodnutí nepřezkoumatelné a uložil správním orgánům opětovně skutkový stav zkoumat.

26. Soud neprovedl důkaz *e-mailovou komunikací z července 2020*. Tento důkaz totiž mohla žalobkyně navrhnout již v řízení před správními orgány. Pokud tak neučinila nelze tuto pasivitu dohánět v řízení před správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009-91, č. 1906/2009 Sb. NSS). Soud dále neprovedl důkaz *výsledkem zaměstnanců Clean Masters a mezinárodní standardní klasifikací zaměstnání*, které žalobkyně navrhovala. S ohledem na právní názor soudu jsou tyto důkazy nadbytečné a zjištěný skutkový stav k rozhodnutí soudu postačil.
27. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
28. Žaloba byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou.
29. Žaloba je důvodná.
30. Dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministerstvo neudělí dlouhodobé vízum cizinci, jestliže *pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*. Ze stejného důvodu ministerstvo nevydá žadateli zaměstnaneckou kartu [§ 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců].
31. Správní orgány založily svůj závěr na tom, že u žalobkyně existuje důvodné podezření, že v případě vydání zaměstnanecké karty bude vykonávat nelegální práci. Nelegální práce v případě žalobkyně má spočívat v tom, že náplň její práce bude odpovídat jiné pracovní pozici, než na kterou by jí byla udělena zaměstnanecká karta. Žalobkyně proti tomuto závěru namítá, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a nesprávně interpretovaly pojem jiné závažné překážky.

V.A Nedostatečně zjištěný skutkový stav

32. Správní orgány založily své pochybnosti na tom, že pět zaměstnancům budoucího zaměstnavatele pravomocně neprodloužily zaměstnaneckou kartu právě z důvodu nelegální práce. Těchto pět zaměstnanců totiž mělo pracovat na stejné pozici, jako chtěla žalobkyně. Ve skutečnosti však vykonávali práci uklízeče.
33. Správní orgán má povinnost postupovat tak, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí o žádosti (§ 3 zákona č. 150/2004 Sb., správního řádu). Tato zásada je doplněna povinností účastníků řízení (o žádosti) poskytnout potřebnou součinnost a označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 50 odst. 2 a § 52 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 14. 3. 2019, čj. 1 Azs 367/2018-34).
34. Žalovaná požadavkům na řádné zjištění skutkového stavu nedostála.
35. Závěr, že pět zaměstnanců Clean Masters pracovalo nelegálně, a proto jim nebyla prodloužena zaměstnanecká karta, nemá oporu ve správním spise. Součástí spisu nejsou rozhodnutí, kterými správní orgány zamítly žádosti zaměstnanců o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Ve spise se nachází pouze protokoly o výsledku tří zaměstnanců. Samotné protokoly však nejsou dostatečným podkladem pro závěr, že žádosti těchto zaměstnanců byly pravomocně zamítnuty. Takové zjištění je možné učinit

především na základě pravomocných rozhodnutí. Ze samotných protokolů nelze dovodit, jaké důvody vedly správní orgány k zamítnutí žádosti, jakou aktivitu vyvinuli v řízení jednotliví zaměstnanci, jaké důkazy navrhovali a jak se s nimi správní orgány vypořádaly. Ohledně zbývajících dvou zaměstnanců není ve spise žádný podklad. Skutková zjištění týkající se těchto dvou zaměstnanců proto nemají vůbec oporu ve správním spise.

36. Tyto vady skutkových zjištění mají za následek, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS).
37. V části týkající se pana T. V. P. je navíc skutkové zjištění žalované nesprávné. Žalobkyně totiž podáním z 27. 2. 2021 doplnila své odvolání a předložila žalované rozsudek krajského soudu, který rozhodnutí ve věci výše uvedeného zaměstnance zrušil. V době rozhodnutí žalované tak již bylo zřejmé, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti pana T. V. P. o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty není pravomocné. Opačný závěr žalované je v rozporu s obsahem správního spisu, přičemž platí, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový stav v době vydání jeho rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 16. 8. 2018, čj. 1 As 165/2018-40).
38. Soud proto uzavírá, že skutkové zjištění správních orgánů, že pěti zaměstnancům Clean Masters nebyla pravomocně prodloužena platnost zaměstnanecké karty z důvodu výkonu nelegální práce, je nepřezkoumatelný. Závěr nemá oporu ve správním spisu a z části je s ním v rozporu. Námitka nesprávně zjištěného skutkového stavu je důvodná.
39. Toto zjištění by bylo dostačující pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud však dospěl k závěru, že další dílčí skutkové závěry a právní posouzení žalované jsou přezkoumatelná a pro další řízení je vhodné, aby se k nim soud již nyní vyjádřil (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

V.B Nelegální práce jako jiná závažná překážka

40. Správní orgány spatřovaly v případě žalobkyně jinou závažnou překážku dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců v důvodném podezření, že žalobkyně nebude vykonávat práci, pro kterou by jí byla udělena zaměstnanecká karta.
41. Jiná závažná překážka je neurčitý právní pojem. Výklad a aplikace takových pojmů na konkrétní případ podléhá soudnímu přezkumu v plném rozsahu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS).
42. Soud nesouhlasí s žalobkyní, že definice nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti není použitelná v řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Judikatura správních soudů je ustálena na závěru, že výkon nelegální práce ve smyslu zákona o zaměstnanosti, může být jinou závažnou překážkou ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu z 25. 4. 2019, čj. 4 Azs 95/2019-36, a z 23. 10. 2019, čj. 9 Azs 235/2019-33). Může-li být výkon nelegální práce jinou závažnou překážkou, může takovou překážkou být i důvodné podezření, že cizinec bude na území ČR vykonávat nelegální práci.
43. Judikatura správních soudů, která došla k závěru, že nelegální práce může být jinou závažnou překážkou, však jedním dechem dodává, že není možné činit automatický závěr, že každý výkon nelegální práce je jinou závažnou překážkou. Soudy naopak zdůrazňují, že

prostý výkon nelegální práce nemůže bez dalšího naplnit § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 9. 10. 2019, čj. 10 Azs 250/2019-25). Nejvyšší správní soud v rozsudku z 21. 10. 2020, čj. 6 Azs 275/2019-43, shrnul své závěry tak, že judikatura „setrvává na názoru, že jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení (včetně výkonu nelegální práce) je jedním z primárních ukazatelů, že by zde mohla nastat závažná překážka pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Vždy je však třeba hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu“. Povinnost dbát na specifika případu zdůraznil Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku z 30. 4. 2020, čj. 1 Azs 23/2020-36: „Při výkladu tohoto pojmu [jiné závažné překážky – pozn. soudu] a jeho aplikaci je však třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo možné označit za nelegální práci. Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území“.

44. Z obdobných závěrů je nutné vycházet i v případě, že v případě cizince panuje pouze obava, že bude vykonávat nelegální práci. Správní orgány tedy musí mít dostatečné podklady pro závěr, že činnost, kterou bude žadatel o zaměstnaneckou kartu pravděpodobně vykonávat, je nejen nelegální prací, ale půjde zároveň o tak závažné protiprávní jednání, že naplňuje požadavky kladené judikaturou na výklad § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
45. Správní orgány se v případě žalobkyně obávaly, že namísto pomocného manipulačního pracovníka, bude vykonávat práci uklízeče a pomocníka. Žalobkyně zpochybňuje, že práce zaměstnanců u jejího budoucího zaměstnavatele naplňovala znaky nelegální práce, a že obava správních orgánů je dostatečně odůvodněná.
46. Správní orgány vyšly z klasifikace CZ-ISCO a výpovědi tří zaměstnanců Clean Masters. Klasifikaci zaměstnání zavedl Český statistický úřad sdělením č. 206/2010 Sb. z 10. 7. 2010, a to na základě svého zmocnění dle § 19 zákona o státní statistické službě. Toto ustanovení stanoví, že Český statistický úřad vytváří statistické klasifikace a číselníky (odst. 1) a jejich vydání oznamuje ve Sbírce zákonů (odst. 2). Odst. 3 pak stanoví, že *klasifikace jsou závazné pro orgány vykonávající státní statistickou službu a pro zpravodajské jednotky při poskytování údajů pro statistická zjišťování, při jejich zpracování a dále v těch případech, kdy tak stanoví zvláštní právní předpis*.
47. Posuzování, zda je určitá činnost nelegální prací, není zjevně poskytováním údajů pro statistická zjišťování, ani jejich zpracování. Zákon o zaměstnanosti, který upravuje zaměstnávání cizinců i evidenci volných míst, nestanoví správním orgánům povinnost řídit se klasifikací CZ-ISCO. Centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty musí obsahovat mj. údaj o druhu práce (§ 37a odst. 1 a § 37 zákona o zaměstnanosti). Údaje o pracovních místech v centrální evidenci vycházejí z náležitostí pracovní smlouvy, která též musí obsahovat druh práce [§ 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce]. Ze zákona neplyne, že by tento druh práce musel korespondovat s jednotlivými zaměstnáními vedenými v klasifikaci CZ-ISCO. Klasifikace CZ-ISCO není pro správní orgány při posuzování nelegální práce závazná.
48. Klasifikace může sloužit jako vodítko, nemůže však být jedinou metrikou pro posouzení, zda je určitá činnost nelegální prací. I sama žalovaná přiznává, že se jednotlivé pracovní

pozice mohou překrývat. Význam klasifikace CZ-ISCO proto nelze nijak přeceňovat a při posuzování, zda je určitá činnost skutečně nelegální prací, je nutné zkoumat, jaký je skutečný obsah vykonávané práce a do jaké míry koresponduje s pracovní pozicí, pro kterou byla udělena zaměstnanecká karta. Toto podrobné zkoumání nelze nahrazovat pouhým poukazem na odlišné názvy jednotlivých pozic vedených v klasifikaci CZ-ISCO a jejich (nutně obecné) definiční vymezení. V úvahách žalované a ministerstva chybí podrobnější úvahy ohledně skutečného obsahu činností vykonávaných zaměstnanci Clean Masters. Úplně absentuje i odůvodnění, proč by výkon činnosti zaměstnanců, kteří dle správních orgánů spíše uklízí, než manipulují se zbožím, byl natolik závažný, aby naplnil požadavky kladené judikaturou na závěr, že nelegální práce naplňuje pojem jiné závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

49. Nesprávná je též úvaha správních orgánů, že zjištěné skutečnosti odůvodňují obavu, že i žalobkyně bude vykonávat nelegální práci. I pokud by správní spis obsahoval podklady pro závěr, že pět zaměstnanců Clean Masters vykonává nelegální práci, není zřejmé, z čeho správní orgány dovodily, že to hrozí i u žalobkyně. Ze správního spisu i vyjádření účastníků vyplývá, že Clean Masters má přinejmenším 10 zaměstnanců na stejné pozici, na jakou se hlásila žalobkyně. Některým z nich správní orgány zaměstnaneckou kartu prodloužily, některým ne. Napadené rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva však nijak nevysvětluje, proč je pravděpodobnější, že žalobkyně bude vykonávat nelegální práci tak, jak to (dle správních orgánů) činí pět zaměstnanců Clean Masters, než že bude žalobkyně jednat jako ti zaměstnanci, kterým správní orgány platnost zaměstnanecké karty prodloužily (a kteří tedy pravděpodobně nelegální práci nevykonávali). Samotná skutečnost, že zaměstnavatel umožnil části svých zaměstnanců vykonávat nelegální práci, nepostačuje pro důvodné podezření, že i žalobkyně bude nelegální práci vykonávat.
50. Tuto chybějící úvahu nemůže nahradit argumentace správních orgánů, proč neprovedly výslech zaměstnanců Clean Masters. Správní orgány uvedly, že tito zaměstnanci jsou ve věci podjatí a vypovídali by již pod vlivem toho, že ostatním zaměstnancům nebyla platnost zaměstnanecké karty prodloužena. Takové hodnocení je však otázkou věrohodnosti svědka a jeho výpovědi, nenáleží proto do rozhodování o provedení či neprovedení důkazu, ale až do jeho hodnocení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005-62, č. 847/2006 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího soudu z 14. 6. 2010, sp. zn. 22 Cdo 2516/2008, který obdobný závěr vyslovil pro dokazování před civilním soudem). Hodnotit věrohodnost něčeho, co ještě vůbec provedeno nebylo, dost dobře nelze. Zároveň nemůže taková úvaha v žádném případě být podkladem pro to, že u žalobkyně je důvodná obava, že bude vykonávat nelegální práci.
51. Lze proto uzavřít, že žalovaná nesprávně interpretovala § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Dostatečně nezohlednila závažnost, kterou případná nelegální práce musí mít, aby naplnila pojem jiné závažné překážky. Zároveň rezignovala na podrobné posouzení důvodnosti obav, že žalobkyně bude také vykonávat nelegální práci.

VI. Závěr a náklady řízení

52. Žalobní námitky jsou důvodné. Žalovaná nedostatečně zjistila skutkový stav a vyšla z nesprávného právního posouzení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Soud proto napadené rozhodnutí výrokem I. zrušil postupem § 76 odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 1 s. ř. s. a zároveň věc vrátil žalované k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. Vzhledem k zásadním nedostatkům ve skutkových zjištěních a tomu, že nesprávným právním

názorem bylo vedeno již ministerstvo, zrušil soud postupem dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i jeho rozhodnutí.

53. V dalším řízení jsou správní orgány dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem zdejšího soudu, že samotný závěr o výkonu nelegální práce jinými zaměstnanci budoucího zaměstnavatele, není bez dalšího dostatečný pro důvodnou obavu, že žadatel o zaměstnaneckou kartu na stejnou pozici bude též vykonávat nelegální práci, čímž naplní jinou závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
54. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobkyni, která byla ve věci plně úspěšná, přiznal právo na náhradu nákladů řízení.
55. Náklady žalobkyně sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a odměny za zastupování advokátem. Ten ve věci učinil tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na jednání), za které mu náleží částka 3 100 Kč/úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif], společně s náhradou hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč/úkon. Celkem tedy náleží žalobkyni na náhradě nákladů řízení částka ve výši 13 200 Kč. Soud nepřiznal žalobkyni náhradu nákladů za podanou repliku, neboť k tomuto úkonu žalobkyni nevyzval a argumentace obsažená v replice byla z velké části obsažena již v žalobě.
56. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř., místo plnění podle § 149 odst. 1 o. s. ř.; oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.

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 s. ř. s. 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.

Praha 7. prosince 2021

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu