



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: **T. L. N. N.**
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Hugem Körblem
sídlem Hybernská 20, 110 00 Praha 1

proti

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-27273-4/SO-2021

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-27273-4/SO-2021, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 19. 1. 2021, č. j. OAM-47493-37/ZM-2019, se **zrušují** a věc se **vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši **13.200 Kč**, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně, advokáta JUDr. Huga Körbla.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-27273-4/SO-2021 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“),

kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 19. 1. 2021, č. j. OAM-47493-37/ZM-2019 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního 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 žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty, neboť zjistil jinou závažnou překážku pobytu žalobkyně na území.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v prvostupňovém rozhodnutí, sumarizovala průběh odvolacího řízení a reprodukovala odvolací argumentaci žalobkyně.
4. Žalovaná konstatovala, že správní orgán prvního stupně žádost žalobkyně zamítl z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území, spočívající: „*v tom, že účastnice řízení by sice měla na území dle předložené pracovní smlouvy vykonávat zaměstnání na pracovní pozici uvedené v EVPM, ale ve skutečnosti by nejspíše podle pokynů zaměstnavatele vykonávala práci na jiné pozici v této evidenci neuvedené, tedy v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Kromě výkonu nelegální práce by pak zejména neplnila účel svého pobytu na území*“. Měla za to, že správní orgán prvního stupně řádně v souladu s judikatorními požadavky zhodnotil, že konkrétní skutkové okolnosti tohoto případu lze subsumovat pod pojem „závažná překážka“, přičemž žalovaná se s jeho závěrem ztotožnila. Odkázala přitom na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47. Byla přesvědčena, že výkon práce na pracovní pozici odlišné od té, na kterou by byla vydána zaměstnanecká karta, resp. výkon nelegální práce na území, lze podřadit pod jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2019, č. j. 51 A 33/2018-34. Žalovaná zdůraznila, že v případě nejméně pěti stávajících zaměstnanců budoucího zaměstnavatele bylo zjištěno, že tito po celou dobu platnosti vydané zaměstnanecké karty vykonávají *de facto* práci na pracovní pozici „uklízeče“, čímž se dopouštějí výkonu nelegální práce, přičemž tato skutečnost je závažným porušením právních předpisů České republiky, a intenzita jejich jednání, tj. výkonu závislé činnosti v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, je vysoká. V tomto směru s poukazem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19, uvedla, že v případě těchto pěti stávajících zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobkyně bylo z důvodu výkonu jiné činnosti, než pro kterou jim byla vydána zaměstnanecká karta, pravomocně rozhodnuto o neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty.
5. Žalovaná uvedla, že k závěru o existenci jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území dospěl správní orgán prvního stupně na základě protokolů o výpovědi zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobkyně (součástí spisového materiálu učinil tři z nich), kteří u tohoto zaměstnavatele vykonávají pracovní činnost na téže pozici, jako by měla vykonávat žalobkyně, tj. na pozici „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“. Z výsledků těchto zaměstnanců vyplynulo, že pracují v obchodech s potravinami, kde především uklízejí a doplňují zboží do regálů; k této práci používají např. rukavice, hadr, vysavač, smeták, „šampon“ na uklízení. Z výpovědi jednoznačně vyplynulo, že úklid byl

primární činností zaměstnanců. Z charakteristiky pracovní pozice „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“ uvedené ve výpisu z veřejně dostupné databáze klasifikace zaměstnání CZ-ISCO vyplývá, že pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby) provádějí úkoly, jako jsou balení, přenášení, nakládání a vykládání nábytku a jiných předmětů z domácností, nakládání a vykládání lodních a leteckých nákladů a přenášení a ukládání zboží v různých skladech. Žalovaná se ztotožnila se závěrem správního orgánu prvního stupně, že byly splněny podmínky pro zamítnutí žádosti, neboť je zde důvodná obava, že by žalobkyně v případě vyhovění její žádosti vykonávala závislou činnost v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, když by vedle nebo zcela namísto práce pomocného manipulačního pracovníka vykonávala úklidové práce, pro jejichž výkon by jí však zaměstnanecká karta nebyla vydána, neboť práce na pozici uklízečky je prací svým charakterem odlišnou od práce pomocného manipulačního pracovníka. Podle žalované nelze mít pochyb o odlišnosti uvedených pracovních pozic spočívající v jejich rozdílných pracovních náplních. V tomto směru poukazovala na to, že součástí spisového materiálu je výpis z veřejně dostupné databáze „CZ-ISCO Klasifikace zaměstnání ISCO“, a na v ní uvedenou charakteristiku pracovní pozice „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“. Zdůraznila, že z předmětných výsledků je zřejmé, že tito cizinci *de facto* nikdy pracovní náplň pomocného manipulačního pracovníka (kromě výroby) nevykonávali, neboť vykonávali toliko úklid v obchodech či ve skladech, popř. doplňovali zboží do regálů. Úklid a doplňování zboží však nejsou podle žalované činnostmi uvedenými v úkolech, které by měli provádět „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“.

6. Žalovaná dále připomněla, že žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. lze podat pouze na pracovní pozici evidovanou v EVPM a podmínkou pobytu, resp. dokladem o účelu pobytu, je pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo smlouva o smlouvě budoucí. Podle § 37a odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), lze přitom volné pracovní místo obsadit státním příslušníkem třetího státu teprve poté, co proběhne test trhu práce – pouze v případě, kdy je „otestováno“, že dané místo nelze obsadit občanem České republiky nebo Evropské unie, přichází v úvahu možnost obsadit dané místo občanem třetí země. Pokud jsou při zadání testu výchozí podmínky diametrálně odlišné od podmínek, které jsou posléze obsahem pracovněprávního vztahu, pak test trhu práce nemůže splnit svůj účel a podstatu a dochází tak k jeho obcházení. S poukazem na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 4 Azs 2/2016-31, je přitom takovou zásadní podmínkou i konkrétní pracovní pozice, jak dle žalované vyplývá i z § 35 odst. 1 a § 37 zákona o zaměstnanosti, dle nichž jedním z údajů vymezujících volné pracovní místo je charakteristika pracovního místa, tj. určení druhu práce. V právě posuzovaném případě přitom podle žalované hodlá žalobkyně na území České republiky vykonávat práci na pozici „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“, přičemž právě na tuto konkrétní pozici proběhl test trhu práce. Z výsledků stávajících zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobkyně vykonávajících zaměstnání na totožné pracovní pozici však vyplynulo, že tuto práci fakticky nevykonávají, resp. vykonávají pracovní činnost, která odpovídá obsahu pracovní činnosti uvedené pod kódem CZ-ISCO 91127 „uklízeči prodejných prostor, popř. univerzální 91129 „ostatní uklízeči a pomocníci“ (na tuto pracovní pozici však test trhu práce podle žalované neproběhl), přičemž podle žalované lze důvodně předpokládat, že stejnou práci by vykonávala i žalobkyně, pokud by jí byla zaměstnanecká karta vydána.

7. Žalovaná připustila, že se popis jednotlivých pracovních pozic charakterizovaných v CZ-ISCO do značné míry překrývá, jako u žalobkyni uvedené pozice CZ-ISCO 93333, tj. „pomocný manipulační pracovník obchodního provozu“, to však dle ní nic nemění na skutečnosti, že žalobkyni by v případě vyhovění její žádosti byla vydána zaměstnanecká karta na pozici „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“, i když minimálně část zaměstnanců budoucího zaměstnavatele zařazených na shodné pracovní pozici vykonávala především úklidové práce, které však nejsou hlavní charakteristikou dané pracovní pozice, a existuje tak důvodná obava, že by stejná situace nastala i u žalobkyně. K tvrzení, že takový závěr nelze předvídat, resp. předjímat, a k námitce nezákonnosti rozhodnutí vydaného na základě domněnek, žalovaná konstatovala, že správní orgány mají povinnost při svém rozhodování vycházet ze stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V posuzovaném případě se dle žalované závěr o existenci závažné překážky pobytu cizince na území opírá o zjištění, že jeho budoucí zaměstnavatel prokazatelně v nejméně pěti případech umožnil, aby jeho zaměstnanci vykonávali práce v rozporu s udělenou zaměstnaneckou kartou, respektive jim ukládal takové pracovní úkoly, které překračovaly vymezení pracovní pozice, na kterou jim byla zaměstnanecká karta vydána. Tato skutečnost byla podle žalované předmětem dokazování v rámci řízení vedeného s jednotlivými zaměstnanci a jejich výpovědi byly převzaty jako poklady pro prvostupňové rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně podle žalované v daném případě nevychází jen ze subjektivních úvah týkajících se možného jednání žalobkyně, ale zejména z objektivních zjištění týkajících se jednání případného budoucího zaměstnavatele. Odkaz správního orgánu prvního stupně na usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 829/18, týkající se otázky zamýšleného jednání cizince v řízení o žádosti o dlouhodobé vízum, považovala žalovaná za příléhavý, přičemž k tomu dále poukázala na závěry vyslovené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017-34, ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 Azs 311/2017-25, a ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 Azs 60/2017-13.
8. Žalovaná dále zdůraznila, že jí zaměstnavatelem uvedené upřesňující informace u volného pracovního místa v EVPM nejsou zákonnou charakteristikou pracovní pozice „pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)“, nejedná se o vymezení druhu práce ve smyslu § 37 zákona o zaměstnanosti, ale pouze upřesňující informace ve smyslu poslední věty § 37 téhož zákona, jež stěží mohou být způsobilé rozšířit portfolio pracovních činností pozice „pomocného manipulačního pracovníka (kromě výroby)“. Zopakovala, že dlouhodobý pobyt cizince na území na základě duální zaměstnanecké karty je neoddtělitně spojen právě s pracovní pozicí uvedenou v EVPM, na kterou byla karta vydána. Pokud na této pracovní pozici její držitel nepracuje, respektive vykonává jinou pracovní činnost na jiné pracovní pozici, vykonává tuto práci nelegálně. Správní orgán prvního stupně podle žalované dostatečně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti tak, jak vyžaduje § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), a dokazování tedy nebylo třeba doplňovat o výsledch žalobkyně, statutárního orgánu zaměstnavatele či stávajících zaměstnanců. Přitom žalovaná poukázala na to, že podle § 52 správního řádu není správní orgán návrhy účastníků vázán, ledaže jsou tyto nezbytné pro zjištění stavu věci podle § 3 tohoto zákona. Ze stejného důvodu žalovaná neshledala důvodným provádět ani výsledch navrhovaných osob. Žalovaná poznamenala, že žalobkyně se k podkladům rozhodnutí včetně výše specifikovaných protokolů o výsledcích vyjádřila do protokolu, rovněž podala odvolání obsahující námitky proti prvostupňovému rozhodnutí, a byl jí tedy poskytnut dostatečný prostor pro uplatnění informací a námitek. Žalovaná

nadto souhlasila s názorem správního orgánu prvního stupně, že je vysoce pravděpodobné, že by výpověď stávajících zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobkyně (kterým byla platnost zaměstnanecké karty prodloužena) byla ovlivněna znalostí situace dalších zaměstnanců, jimž zaměstnanecká karta prodloužena nebyla. Zopakovala, že bylo prokázáno, že nejméně v pěti případech umožnil budoucí zaměstnavatel žalobkyně cizincům výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, a zdůraznila, že toto zjištění považuje za dostačující pro závěr o existenci závažné překážky pobytu žalobkyně na území.

9. Žalovaná nepřisvědčila námitce přepjatého formalismu. K odkazům na jiná rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v obdobné věci, kdy byla žadatelům prodloužena doba platnosti zaměstnanecké karty ke stejnému zaměstnavateli a na stejnou pozici, kterou by měla v případě vyhovění její žádosti zastávat i žalobkyně, pak žalovaná odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publikované pod č. 1915/2009 Sb. NSS, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2018, sp. zn. 30 A 158/2016, s tím, že zde uvedený právní názor lze vztáhnout na nyní projednávaný případ. Podle žalované nadto nejde o ustálenou či převažující praxi správního orgánu prvního stupně, když např. právě v případech řízení o žádostech o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty cizinců, jejichž výsledky se staly stěžejním podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí, žalovaná zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí o zamítnutí žádostí. Dle žalované je podstatné, že se žalobkyně nachází v odlišné situaci, než cizinci, kterým již byla zaměstnanecká karta vydána a kteří na území pro zaměstnavatele pracovali. V případě těchto cizinců bylo posuzováno jejich konkrétní jednání a jednotlivé případy se svými okolnostmi (například obsahem výpovědi) lišily, zatímco u žalobkyně je však závažná překážka jejího pobytu spatřována v jednání budoucího zaměstnavatele, který části svých zaměstnanců umožnil výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Žalobkyně rovněž na území České republiky dosud nepobývá a rozhodnutí o nevydání zaměstnanecké karty tak nezasahuje do jejích práv vázících se k území České republiky.
10. K doplnění odvolání žalovaná konstatovala, že se seznámila s dosud neodůvodněným rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 77 A 110/2020, kterým soud zrušil rozhodnutí žalované ze dne 16. 7. 2020, č. j. MV-84934-4/SO-2020, a věc vrátil žalované k novému projednání, a uvedla, že z uvedeného rozsudku nejsou zřejmé důvody, pro které soud takto postupoval, a proto nelze – právě z důvodu absence odůvodnění předmětného rozsudku – k němu v této fázi řízení jakkoliv přihlídnout. Rozsudek se nadto podle žalované vztahuje pouze k jednomu z podkladových rozhodnutí.

III. Žaloba

11. Žalobkyně v podané žalobě v návaznosti na stručnou rekapitulaci průběhu správního řízení v obecné rovině předoslala, že žalovaná nesprávně vyložila ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tedy pojem jiné překážky pobytu cizince na území České republiky. Právní hodnocení dle ní nemá oporu ve zjištěném stavu, správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, zejména v souladu se zásadou materiální pravdy, a zároveň došlo k porušení jejích procesních práv. Žalobkyně dále správním orgánům vytýkala přepjatý formalismus i to, že skutečným důvodem zamítnutí její žádosti je patrně úplně jiný zákonem nepředpokládaný důvod.

12. Žalobkyně obecně žalované přisvědčila v tom, že nelegální práce může v konkrétním případě představovat jinou závažnou překážkou 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 č. 326/1999 Sb. Poukazovala však na to, že jí označená judikatura konstantně vysvětluje, že ne každé porušení je považováno za překážku pobytu cizince v České republice, kdy soudy správnímu orgánu vytkly příliš formalistický přístup při shledání jiného závažného porušení, pro který odmítl cizinci prodloužit povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, a dospěly k tomu, že nikoliv každé porušení má za následek shledání jiných závažných překážek. V tomto směru poukazovala na závěry vyslovené Krajským soudem v Brně a Nejvyšším správním soudem s tím, že „*porušení pravidel o zaměstnávání cizinců musí být prokázáno ve vyšší intenzitě, aby takové jednání mohlo být podřazeno pod pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Jinak řečeno, nikoliv každé porušení § 5 písm. e) bodu 2 ve spojení s § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí být automaticky považováno za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců*“. Podobný závěr byl podle žalobkyně učiněn Nejvyšším správním soudem i v rozsudcích ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019-33, či ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019-32. Žalobkyně shrnula, že zjištěný výkon nelegální práce může být obecně tím, co je třeba rozumět pod pojmem jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky, přičemž nikoli každé porušení a ne každá nelegální práce však znamená jinou závažnou překážku pobytu cizince v České republice. Vždy záleží na konkrétní situaci s tím, že porušení musí být spíše vyšší intenzity.
13. Žalobkyně dále žalované přisvědčila potud, že správní orgány mohou presumovat výkon nelegální práce u konkrétního člověka, neboť mají dle § 56 odst. 6 písm. j) zákona o pobytu cizinců širší možnosti pro úvahu ohledně možného budoucího chování konkrétního cizince. I zde však musí dle žalobkyně být důvody vedoucí správní orgán k presumpci výkonu nelegální práce dostatečně silné, a to při rozlišování případů osob, které již dříve v České republice pobývaly. I pokud cizinec na území České republiky dosud nepobýval, nebrání to podle názoru žalobkyně tomu, aby správní orgán presumoval překážku pobytu cizince, například z dalších indicií, jak učinily správní orgány v předmětné věci při využití indicií z jiných případů u stejného zaměstnavatele. Dosavadní judikatura k § 56 odst. 6 písm. j) zákona o pobytu cizinců řeší situace, kdy správní orgán má dostatek indicií, aby oprávněně dospěl k tomu, že u konkrétního cizince lze presumovat konkrétní závažnější překážku pobytu v České republice. Jedná se například o dřívější neplacení povinných plateb, dřívější neplnění účelu pobytu, či velmi závažná porušování právních předpisů. Podle žalobkyně může správní orgán obecně presumovat překážku pobytu na území České republiky u konkrétního cizince, přičemž je třeba rozlišovat situace, kdy správní orgán má konkrétní zkušenost s konkrétním cizincem a jeho předpoklad překážky je tak spolehlivě zjištěný a spolehlivě odůvodněný, od situací, kdy k takové presumpci správní orgán dojde na základě jiných indicií, kdy důvody musejí mnohem vážnější a mnohem lépe odůvodněné.
14. K otázce samotné nelegální práce žalobkyně předaslala, že se žalovaná nevypořádala se všemi vznesenými námitkami. Správní orgány podle žalobkyně neuvedly, na základě jakého právního předpisu posuzují práci jako nelegální práci; nemohly přitom podle žalobkyně dospět k závěru, že žalobkyně vykonává nelegální práci aktuálně, protože žalobkyně zatím ani v České republice není. K odkazu správních orgánů na případy žádostí o prodloužení zaměstnaneckých karet budoucích kolegů žalobkyně, tedy zaměstnanců stejného zaměstnavatele, žalobkyně uvedla, že v těchto případech vycházely

správní orgány z definice nelegální práce uvedené v ustanovení § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, jejíž použití je však podle žalobkyně i podle závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 14. 11. 2013, č. j. 5 As 71/2013-24, při aplikaci zákona o pobytu cizinců vyloučeno. Správní orgány vycházely z toho, že někteří kolegové žalobkyně vykonávají u stejného zaměstnavatele fakticky práci na pozici uklízeče a pomocníka, respektive práci uklízeče prodejných prostor či práci ostatní uklízeč a pomocník, ačkoli měli dle popisu vykonávat práci na pozici „pomocného manipulačního pracovníka (kromě výroby)“. Žalobkyně namítla, že pro závěr o nelegální práci jejich kolegů, a tím spíše o potenciální nelegální práci žalobkyně jako zatím fakticky nepracujícího zaměstnance, u kterého nelze ověřit, jakou práci ve skutečnosti vykonává a bude vykonávat, nestačí pouhé pochybnosti správního orgánu, takový závěr musí být podle ní naopak jasně a prokazatelně zdůvodněn a podložen.

15. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že § 91 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, dle něhož musí zaměstnavatel v žádosti o vydání povolení k zaměstnání uvést druh práce, nespecifikuje, jakým způsobem má být onen druh práce uveden. Okolnost, že formulář žádosti o vydání povolení k zaměstnání, když ten požaduje uvést druh práce za pomoci klasifikace CZ-ISCO (označení a číselný kód) a za pomoci klasifikace CZ-NACE, resp. že tuto klasifikaci převzal formulář žádosti o vydání povolení k zaměstnání vytvořený Ministerstvem práce a sociálních věcí, aniž by k tomu existovalo zákonné zmocnění, a na základě takového formuláře má mít důsledky pro hodnocení pobytových oprávnění cizinců, respektive pro hodnocení výkonu nelegální práce, není v souladu s právem. Žalovaná tak podle žalobkyně odůvodňuje výkon nelegální práce na základě vyplněného údaje o druhu práce ve formuláři, kterýžto formulář odkazuje na klasifikaci určenou pro statistické účely, aniž by existoval zákon, který by ukládal vůbec takovýto formulář vyplňovat, resp. který by ukládal vyplňovat údaj o druhu práce podle předpisů určených pro statistické účely. Požadavek na označení druhu práce pomocí klasifikace CZ-ISCO nemá oporu v zákoně o zaměstnanosti či v jiném zákoně; tím spíše podle žalobkyně není nikde v zákoně uvedeno ani, jakým způsobem má být druh práce označen. Podle žalobkyně proto zákonná povinnost vyplňovat druh práce podle systému CZ-ISCO neexistuje.
16. Žalobkyně dále polemizovala se závazností popisu české verze systému CZ-ISCO s ohledem na popis klasifikace zaměstnání ze strany Mezinárodní organizace práce a namítala, že při výkladu české verze klasifikace zaměstnání CZ-ISCO je třeba vycházet i z výkladu originálu, od kterého je česká verze vytvořena, tedy z mezinárodního standardu International Standard Classification of Occupations vypracovaného Mezinárodní organizací práce.
17. Dále dle žalobkyně zbývá vyjasnit, jak velké musejí být rozdíly mezi faktickou a popisovanou prací, a jakým způsobem musejí být tyto rozdíly prokázány. Žalobkyně v této souvislosti uvedla, že její zaměstnavatel mívá kolem 25 zaměstnanců (aktuálně jen 10), kteří pro něho v České republice pracují od roku 2014, přičemž řádně splní své povinnosti. Své podnikání zaměřuje na pomocné práce v maloobchodech provozovaných především vietnamskou komunitou, zejména tedy ve večerkách a podobných prodejnách, jež potřebují méně či více často výpomoc při organizaci svého zboží, při vybalování a balení sortimentu, při manipulaci se zbožím, při doplňkovém úklidu. Zaměstnanci podle žalobkyně dostávají při jejich práci od zaměstnavatele konkrétní pokyny, přičemž jejich

činnosti zahrnují činnosti, které jsou nejvhodněji popsány právě v rámci zaměstnání „pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)“.

18. Správní orgány v tomto směru uzavřely, že 5 (nikoliv nejméně 5, jak se žalovaná dle žalobkyně snaží navodit pocit většího počtu, než je skutečnost) stávajících zaměstnanců vykonává nelegální práci, a proto jim nebyla prodloužena platnost zaměstnaneckých karet. Žalobkyně přitom poukazovala na to, že jde o pět zaměstnanců z celkových deseti; devět zaměstnanců pak žádalo o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, přičemž čtyřem byla zaměstnanecká karta prodloužena a pěti nikoliv. Zjištěno to bylo na základě pouhého výsledku, žádný správní orgán neprovedl kontrolu u zaměstnavatele. Zaměstnanec při výsledku podle žalobkyně nezopakoval přesnou definici práce dle CZ-ISCO 9333, ale podal vlastní definici (navíc ještě transformovanou překladem), ve které uvedl, že doplňuje sortiment a uklízí, načež správní orgán „od stolu“ dospěl k tomu, že jde o nelegální práci. Skutečnost, že takové hodnocení nestačí, dle žalobkyně ukázal již první rozsudek ve věci jejích kolegů, který správní žalobě vyhověl.
19. Ke zjištění a prokázání rozdílů mezi faktickou prací a prací dle popisu žalobkyně uvedla, že nezbytnou náležitostí pro oznámení volného pracovního místa je označení druhu práce, přičemž na tento konkrétní druh práce, respektive pracovní pozici dle znění § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců je zaměstnanecká karta vydávána, a právě k výkonu takové práce cizince opravňuje. Každý druh práce potom obsahuje určitou pracovní náplň, kterou je možné a nutné v rámci tohoto konkrétního druhu práce převážně vykonávat. Teprve když je zjištěno, že povolený druh práce a fakticky vykonávána práce jsou ve zjevném rozporu, lze podle žalobkyně dovozovat výkon nelegální práce. Soudní praxe přitom dospěla k tomu, že o nelegální práci nejde, pokud je rozdíl mezi povolenou a faktickou prací pouze zanedbatelný a práce mají společné znaky; o nelegální práci jde, až když je rozdíl markantní, jak dle žalobkyně vyplývá z jích označených rozhodnutí.
20. Žalobkyně s podrobným poukazem na popis pracovní náplně pozice „pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)“ (CZ-ISCO 9333), resp. uklízeč a pomocník (CZ-ISCO 91), popis jejich pracovních úkolů a identifikaci příkladů zaměstnání spadajících pod tyto pozice, zdůraznila, že není v souladu s právem, aby správní orgány u jejích kolegů konstatovaly výkon nelegální práce, aniž by vůbec posuzovaly atributy údajné nelegální práce (rozsah, časové období, konkrétní úkoly, poměr úkolů mimo povolenou práci a podobně). V této souvislosti poukazovala na rozhodnutí správních soudů rušící rozhodnutí správních orgánů, především inspektorátů práce, kterými byly ukládány sankce za údajné zjištění nelegální práce při kontrole, kde správní soudy zdůrazňovaly, že správní orgány musí řádně zjistit veškeré potřebné skutečnosti a informace. Pro závěr o výkonu nelegální práce pak nestačí jeden protokol z výsledku, kde navíc není ani uvedeno, že by zaměstnanec vykonával jinou konkrétní práci, než má vykonávat dle popisu.
21. Žalobkyně shrnula, že jí připomínaná soudní rozhodnutí jasně a jednoznačně zdůrazňují, že (i.) ne každá odlišnost mezi vykonávanou prací a prací dle popisu znamená nelegální práci; (ii.) k závěru o výkonu nelegální práce většinou nestačí jeden důkaz, například protokol o výsledku; (iii.) v souladu se zásadou materiální pravdy musí správní orgán prověřit intenzitu – a to z hlediska obsahu, času a z hlediska případných omluvitelných důvodů – rozporu mezi faktickou prací a prací dle popisu; (iv.) je na správním orgánu, aby vždy řádně posoudil, zda skutečně jde o nelegální práci, respektive aby posoudil intenzitu porušení pravidel dotčenou osobou; (v.) je na správním orgánu, aby při takovém

posuzování postupoval v souladu se zásadou materiální pravdy, přičemž samotný jeden kontrolní úkon v podobě výsledku přitom není dostačujícím.

22. Žalobkyně namítala, že u pěti zaměstnanců zaměstnavatele dospěly správní orgány při posuzování jejich žádostí o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty z výsledku k závěru, že těchto pět zaměstnanců vykonává nelegální práci, přičemž těchto pět zaměstnanců takový závěr napadlo správní žalobou (a to z důvodů podobných důvodům vzneseným pod druhým žalobním bodem), přičemž Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 26. 2. 2021, č. j. 77 A 110/2020-69, shledal závěr o nelegální práci protiprávním a dal za pravdu argumentům uváděným i žalobkyní v nyní posuzované věci.
23. Žalobkyně nad rámec uvedeného konstatovala, že napadené rozhodnutí je při svých úvahách na straně 12 zcela zmatečné, neboť žalovaná staví na jedné straně zamítnutí na presumpci výkonu nelegální práce žalobkyně z důvodu údajné nelegální práce u 5 jiných zaměstnanců zaměstnavatele, přestože na straně druhé k její námitce, že u 4 dalších zaměstnanců došlo k prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, žalovaná vysvětluje, že žalobkyně nemá odkazovat na jiné situace.
24. Žalobkyně dále měla za to, že důvod zamítnutí žádosti je pouze zástupným důvodem. S poukazem na stručnou rekapitulaci předchozího průběhu řízení uvedla, že se nemůže zbavit dojmu, že správní orgán prvního stupně v jejím případě a v případě dalších 28 zájemců o práci pro zaměstnavatele pouze hledá důvody, jak žádostem nevyhovět.
25. Shrula, že za určitých okolností může být presumpce nelegální práce konkrétním cizincem skutečně důvodem zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění. Pokud ale správní orgán nemá zkušenost s tímto konkrétním cizincem, musí mít velice vážné důvody k tomu, aby mohl konstatovat, že právě tento konkrétní cizinec – žalobkyně – bude porušovat předpisy. Takovým důvodem může být pravděpodobně a čistě teoreticky to, že současní kolegové žalobkyně vykonávají u stejného zaměstnavatele nelegální práci. Takový důvod však není dán za situace, kdy výkon nelegální práce u budoucích kolegů není v rámci soudního přezkumu shledán jako skutečný. Závěr o existenci překážky pobytu žalobkyně na území České republiky z důvodu údajného výkonu nelegální práce jejích kolegů nemá jako důvod pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty ve smyslu § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců oporu ve zjištěném stavu a není v souladu s právem.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě a další vyjádření účastníků

26. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 6. 5. 2021, doručeném soudu dne 7. 5. 2021, k námitkám poukazujícím na závěry vyslovené v 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.
27. Žalovaná setrvala na názoru, že v případě žalobkyně jiná závažná překážka jejího pobytu na území České republiky spočívá v tom, že žalobkyně by sice měla na území České republiky podle předložené pracovní smlouvy vykonávat zaměstnání na pracovní pozici „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“, evidované v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty (EVPM), avšak je důvodná obava, že by podle pokynů zaměstnavatele vykonávala práci na jiné pozici v této evidenci neuvedené, tedy v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Kromě výkonu nelegální práce by pak podle žalované neplnila účel svého pobytu na území České republiky.

Žalovaná v tomto směru ve vyjádření k žalobě reprodukovala argumentaci uvedenou již v odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že žalobní námitky shledávala neadekvátními.

28. K namítané rozpornosti argumentace vztahující se k odvolací námitce, že části zaměstnanců byly zaměstnanecké karty prodlouženy, žalovaná odkázala na závěry vyslovené na str. 13 napadeného rozhodnutí, kde zdůraznila odlišnost situace žalobkyně a zaměstnanců již pobývajících na území.
29. K námitce použití zástupného důvodu pro zamítnutí žádosti žalobkyně odkázala žalovaná na v napadeném rozhodnutí uvedené konstatování, že správní orgán prvního stupně naplnil požadavek individuálního přístupu obsažený v předchozím rozhodnutí žalované.
30. Žalobkyně v replice ze dne 29. 5. 2021 setrvala na své žalobní argumentaci, kterou v reakci na obsah vyjádření žalované v některých aspektech rozvedla.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

31. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném a účinném znění /dále jen “s. ř. s.”/), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
32. 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.
33. V posuzované věci zamítl správní orgán prvního stupně prvostupňovým rozhodnutím s odkazem na § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území. Jiná závažná překážka měla dle závěrů správního orgánu prvního stupně, aprobevovaných žalovanou, spočívat v tom, že žalobkyně *„by sice měla na území dle předložené pracovní smlouvy vykonávat zaměstnání na pracovní pozici uvedené v EVPM, ale ve skutečnosti by nejspíše podle pokynů zaměstnavatele vykonávala práci na jiné pozici v této evidenci neuvedené, tedy v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Kromě výkonu nelegální práce by pak zejména neplnila účel svého pobytu na území.“*
34. Podstatou sporu mezi účastníky je posouzení otázky, zda byly správní orgány na daném skutkovém půdorysu a s přihlédnutím ke kvantitě a kvalitě poznatků o skutkových okolnostech posuzované věci oprávněny učinit závěr o existenci takové jiné závažné překážky a zprostředkovaně i o existenci důvodu zamítnutí žádosti žalobkyně.
35. Soud předesílá, že podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává z důvodů uvedených v § 56 tohoto zákona, s výjimkou uvedenou v § 56 odst. 1 písm. f) téhož zákona.
36. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí, že dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpení pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3 téhož zákona, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

37. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti je nelegální prací mj. práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
38. 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. Žalobkyně nečinila tento závěr v rámci žalobní argumentace uvedené pod bodem IV.1 žaloby sporným, přičemž v obecné rovině akcentovala, že jinou závažnou překážku není s to založit každé porušení, resp. každá nelegální práce, nýbrž musí jít o případy porušení chráněných zájmů spíše vyšší intenzity.
39. Se zřetelem k tomu, že mezi účastníky není v daném směru sporu, soud shrnuje, že správní soudy v minulosti opakovaně potvrdily, že pojem jiná závažná překážka pobytu je neurčitým právním pojmem, který správním orgánům umožňuje podřadit pod něj různé situace. Soudy přitom ustáleně judikují, že pojem jiné závažné překážky nelze vykládat tak, že zahrnuje jakékoliv pochybení či protiprávní jednání cizince, neboť se může jednat pouze o takové protiprávní jednání, které představuje skutečně závažnou překážku dalšího pobytu na území. Musí tedy jít o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení neumožňuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019-27). Takovým závažným pochybením či protiprávním jednáním přitom může podle ustálené judikatorní praxe rovněž být jednání spočívající v porušování právních předpisů nebo jejich obcházení, a to včetně výkonu nelegální práce.
40. Žalobkyni je třeba přisvědčit, že nikoliv každé porušení § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti musí být automaticky považováno za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 66/2019-41, či ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 Azs 167/2019-29). Nejvyšší správní soud v tomto směru zdůrazňuje, že „*judikatura Nejvyššího správního soudu 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*“ (rozsudek ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019-43). Dle výše připomínaného rozsudku kasačního soudu ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019-27, musí jít „*o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu neumožňuje*“. Na obdobných východiscích přitom stojí i žalobkyní připomínané rozsudky kasačního soudu ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019-33, či ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019-32.
41. Žalobkyně tedy správně připomíná, že (i.) výkon nelegální práce, resp. porušování předpisů v oblasti zaměstnanosti může za určitých okolností představovat jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, (ii.) v obdobných případech je vždy třeba důsledně hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu, a (iii.) pro závěr o existenci jiné závažné překážky musí jít o případ spíše vyšší intenzity a závažnosti protiprávního jednání.
42. Pokud jde o vodítka, jež judikatura správních soudů doposud k problematice hodnocení intenzity porušení zákonných pravidel o zaměstnanosti správním orgánům poskytla, platí, že pod pojem jiná závažná překážka je ustáleně podřazena situace, kdy cizinec vykonával závislou práci bez platného povolení k zaměstnání dlouhodobě. Rozhodovací praxe

Nejvyššího správního soudu v tomto směru stojí např. na konzistentním stanovisku, 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). Tato dlouhodobost je v judikatuře kasačního soudu převážně spojována s dobou dvou let či delší (viz rozsudky ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19, ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53, ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018-24 a ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 399/2020-33). Na druhé straně v jiném rozhodnutí kasační soud nepovažoval za nijak excesivní závěry krajského soudu, který uzavřel, že pro naplnění podmínek § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (existence závažné překážky pobytu cizince na území) postačí výkon nelegální práce v délce osmi měsíců, resp. čtyř a půl měsíců překrývajících se s dobou, pro kterou bylo cizinci pobytové oprávnění uděleno (rozsudek ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 196/2020-49). Správní soudy také akcentují, že správní orgán si po řádném zjištění doby, po kterou cizinec nelegální práci vykonával, musí ujasnit poměr nelegální práce cizince ve vztahu k jeho legální činnosti, zejména musí zvážit rozsah práce, kterou cizinec činí legálně, a rozsah práce, kterou činí nelegálně, a to rozsah časový, ale i rozsah odměny, kterou cizinec za obojí získal (srov. shora odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25).

43. Rozhodovací praxe správních soudů v minulosti rovněž opakovaně označila za podstatné, zda cizinec vedle výkonu nelegální práce plnil či neplnil účel svého pobytu. Pokud přitom jde o plnění účelu pobytu, které správní orgán prvního stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí rovněž zpochybnil (jakkoli tak učinil bez jakéhokoli bližšího vysvětlení, když neplnění účelu pobytu fakticky spojil se závěrem o výkonu nelegální práce), soud k otázce vztahu existence jiné závažné překážky pobytu na území a plnění účelu pobytu alespoň stručně připomíná, že oprávnění k pobytu na území České republiky udělené cizinci zpravidla není samoučelné. Jak potvrdil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, zákon o pobytu cizinců „*stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány*“. Správní orgány tedy při posuzování žádosti musí přihlížet též k tomu, zda cizinec jím deklarovaný účel pobytu náležitě využívá. Účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být skutečně naplněn. Četná judikatura přitom dospěla k jednoznačnému závěru, že právě řádné neplnění účelu předchozího pobytu může představovat jinou závažnou překážku pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. I pro posouzení, zda cizinec porušil podmínku plnění účelu pobytu, je přitom nutné posoudit konkrétní skutkové okolnosti, zejména rozsah období, kdy tento účel nebyl plněn, a důvody tohoto neplnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29). Nikoli každé neplnění účelu pobytu tedy automaticky znamená existenci závažné překážky pobytu. Za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je pak třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po většinu doby povoleného pobytu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014-35). Současně je třeba dodat, že v některých případech kasační soud naopak uzavřel, že skutečnost, že cizinec naplňuje účel, pro který mu bylo pobytové oprávnění uděleno, nevylučuje, aby správní orgány shledaly jinou závažnou překážku pobytu, kterou může být právě i zjištěná činnost naplňující znaky nelegální práce (srov. např. žalobkyní připomínaný rozsudek ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019-32).

44. Právě uvedená východiska, týkající se aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců v situacích souvisejících s posuzováním nelegální práce, přitom soud považuje v dále naznačených směrech za relevantní i v případě nyní posuzované věci. Závěr o existenci jiné závažné překážky pobytu na území spočívající fakticky v obavě z výkonu nelegální práce (případně neplnění účelu pobytu) nebyl ze strany žalované učiněn na podkladě skutkových poznatků týkajících se jednání samotné žalobkyně, nýbrž se zřetelem ke zjištění ohledně jednání budoucího zaměstnavatele žalobkyně a několika osob, které pro něj měly v minulosti vykonávat pracovní činnosti na obdobné pracovní pozici.
45. Z žalobní argumentace soustředěné v části IV.2 žaloby je přitom patrné, že žalobkyně nečiní sporným, že správní orgány mohou výjimečně presumovat výkon nelegální práce u konkrétní osoby, resp. dovozovat existenci jiné závažné překážky pobytu na území z okolností, které nemají původ v jednání samotného cizince a mohou být do značné míry nezávislé na jeho vůli. Žalobkyně připouští, že takovou jinou závažnou překážku pobytu by bylo lze shledat i tam, kde mají správní orgány pro presumpci výkonu nelegální práce dostatečně silné důvody, zvláště pak v případě osob, které dosud na území České republiky nepobývaly, ve vztahu k nimž mohou správní orgány vyjít z dalších indicií, včetně indicií z jiných případů u stejného zaměstnavatele, a to za předpokladu, že půjde o důvody vážné a podložené.
46. Soud tato východiska sdílí a připomíná, že správní soudy v minulosti potvrdily, že jinou závažnou překážku pobytu cizince na území může představovat i dlouhodobé 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). O takový případ se přitom dle přesvědčení soudu může za určitých podmínek skutečně jednat i v situaci, kdy je obava z výkonu nelegální práce, resp. neplnění účelu pobytu, kterým je v tomto směru právě výkon pracovní činnosti na pracovní pozici uvedené ve smlouvě, dovozována z poznatků týkajících se dřívějšího chování budoucího zaměstnavatele cizince.
47. Uvedený závěr má ostatně rovněž oporu v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, jenž v minulosti v tomto směru potvrdil, že existence jiné závažné překážky může být fakticky dovozována i z jednání na vůli cizince nezávislého, majícího příčinu v (protiprávním) jednání osoby, která má být nastávajícím zaměstnavatelem cizince podle obsahu žádosti o zaměstnaneckou kartu (srov. např. rozsudek ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017-37).
48. Městský soud v Praze s naposledy připomenutými závěry souhlasí a ztotožňuje se s nimi, přičemž je považuje v dále naznačených souvislostech za přenositelné i na nyní posuzovanou věc. Současně zdůrazňuje a přisvědčuje v tomto směru žalobkyni, že v takových případech musí správní orgány ve světle výše předestřených východisek zvláště pozorně a v případech, kdy své rozhodnutí nestaví na poznatcích týkajících se samotného chování cizince, ještě o to pečlivěji a důsledněji uvážit, zda existuje dostatečné množství důkazů svědčících pro závěr, že porušování předpisů v oblasti zaměstnanosti ze strany zaměstnavatele je v konkrétním případě natolik závažné a vykazuje takovou intenzitu porušení zákonem chráněných zájmů, že zakládá jinou závažnou překážku pobytu cizince na území České republiky.

49. Městský soud v Praze přitom z dále vyložených důvodů přisvědčuje žalobkyni, že v nyní posuzované věci správní orgány těmito požadavkům prozatím nedostály.
50. Správní orgán prvního stupně založil své závěry v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na závěru, že existuje důvodný předpoklad, že žalobkyně nebude zaměstnavatelem zaměstnávána na volném pracovním místě, pro které jí má být zaměstnanecká karta dle její žádosti vydána, tedy nebude plnit účel, za kterým jí má být zaměstnanecká karta vydána, přičemž tento stav dle něho zakládá jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Dle správního orgánu prvního stupně je dán důvodný předpoklad, že by žalobkyně v případě vyhovění žádosti neplnila účel zaměstnanecké karty, neboť by vykonávala práci na jiném místě, než pro které by jí byla zaměstnanecká karta vydána, tedy neplnila by účel svého pobytu na území, a nadto by šlo o výkon práce nelegální (str. 6 prvostupňového rozhodnutí).
51. Správní orgán prvního stupně vyšel v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí z úvahy, že žalobkyně měla být podle žádosti o vydání zaměstnanecké karty a pracovní smlouvy, která byla v řízení předložena, zaměstnána na volném pracovním místě s číselným označením 12 912 010 762 jako pomocný manipulační pracovník, přičemž by měla vykonávat práci na pracovní pozici vymezené pomocí klasifikace CZ-ISCO jako „Pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)“ (CZ-ISCO 9333). Správní orgán prvního stupně přitom své závěry o existenci jiné závažné překážky pobytu na území fakticky opřel toliko o zjištění, že *„uvedený zaměstnavatel ve skutečnosti své zaměstnance zaměstnává nikoliv jako pomocné manipulační pracovníky, ale jako úklidové pracovníky, tedy pracují v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou“* (str. 3 prvostupňového rozhodnutí). Správní orgán prvního stupně uvedenou obavu odůvodnil toliko tím, že *„v řízeních o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty bylo vyslechnuto celkem 5 stávajících zaměstnanců družstva Clean Masters, kterým byla zaměstnanecká karta vydána na výkon práce na pracovní pozici vymezené pomocí klasifikace CZ-ISCO takto: ‚pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby) (9333)‘ s místem výkonu práce v Praze. Jedná se tedy o shodnou pracovní pozici jako v případě účastnice řízení. Z předmětných výpovědí jednoznačně vyplynulo, že tito zaměstnanci družstva Clean Masters 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. Všem těmito cizincům však správní orgán vydal zaměstnaneckou kartu na pracovní pozici vymezenou pomocí klasifikace CZ-ISCO takto: ‚pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby) (9333)‘. Správní orgán na důkaz toho alespoň tři protokoly sepsané o výpovědích těchto zaměstnanců učinil součástí spisového materiálu“*. Zdůraznil, že *„práce uklízeče ovšem dle klasifikace CZ-ISCO spadá do jiné skupiny prací nazvané ‚uklízeči a pomocníci (91)‘. Tito pracovníci mají v domácnostech, hotelích, kancelářích, nemocnicích a jiných zařízeních vykonávat činnosti, jako jsou zametání, vysávání, mytí a leštění podlah, nábytku a jiných předmětů; pečovat o prádlo a stlát postele, mýt vozidla a okna, ručně prát a žehlit. Z uvedeného je jednoznačně patrné, že provádění úklidových prací je svým charakterem odlišnou činností od prací, které by měl vykonávat pomocný manipulační pracovník, respektive ji nelze podřadit či zahrnout do okruhu pracovních činností, které vykonává pomocný manipulační pracovník. Z toho vyplývá, že zaměstnavatel svým stávajícím zaměstnancům přiděluje práci odlišnou od práce pomocného manipulačního pracovníka, pro kterou jim byla zaměstnanecká karta vydána“* (str. 3 prvostupňového rozhodnutí).
52. Na základě právě uvedeného správní orgán prvního stupně dovodil, že *„existuje tedy důvodné podezření, že podobně se tento zaměstnavatel bude chovat i k účastnici řízení, tedy*

přidělovat jí jiné pracovní úkoly, než které do rozsahu pracovní činnosti manipulačních pracovníků. Tedy v podstatě účastníci řízení zaměstnávat úklidovými pracemi. Shora uvedený zaměstnavatel evidentně svým zaměstnancům přiděluje jinou práci, dost možná proto, že práci, pro kterou jim byla vydána zaměstnanecká karta [...], pro ně nemá a stejně tak se lze domnívat, že ani pro účastníci řízení“ (str. 3 prvostupňového rozhodnutí).

53. Správní orgán prvního stupně pak na str. 4 prvostupňového rozhodnutí uvedl závěry reprodukované výše v bodě 5 tohoto rozsudku a na str. 5 prvostupňového rozhodnutí obdobně uzavřel, že se zřetelem k tomu, že budoucí zaměstnavatel své stávající zaměstnance zaměstnává na jiných pracovních pozicích, tj. v rozporu se zaměstnaneckou kartou, lze „*důvodně předpokládat, že stejným způsobem by zaměstnával po příjezdu na území i další cizince, kteří teprve žádají o vydání zaměstnanecké karty na účelem výkonu práce na stejně vymezené pracovní místo. Tedy v případě vydání zaměstnanecké karty by neplnili účel povoleného pobytu, tedy nevykonávali práci na volné pracovní pozici uvedené v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Navíc by šlo o výkon práce nelegální [...].“*
54. Žalovaná se pak navzdory námitkám vzneseným žalobkyní v jejím odvolání a jeho doplnění s uvedenými závěry správního orgánu prvního stupně ztotožnila. Ze závěrů vyslovených v odůvodnění napadeného rozhodnutí, jak je soud reprodukoval výše v části II. tohoto rozsudku, je přitom evidentní, že jako správnou bezvýhradně aprobovala klíčovou úvahu správního orgánu prvního stupně akcentující důvodnou obavu z výkonu nelegální práce, resp. neplnění účelu pobytu, založenou na zjištěních vyplynulých z jiných řízení vedených o žádostech jiných cizinců o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, jež tyto cizince opravňovaly k výkonu obdobné práce pro téhož zaměstnavatele.
55. Městský soud v Praze je shodně jako žalobkyně přesvědčen, že závěry správních orgánů o existenci jiné závažné překážky pobytu na území spočívající v popsané obavě z výkonu nelegální práce, založené na zjištěních stran údajného výkonu práce jinými zaměstnanci zaměstnavatele žalobkyně v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, nemají prozatím dostatečnou oporu v obsahu správního spisu a vyžadují v případě, že na nich žalovaná v dalším řízení bude chtít setrvat, zásadní a rozsáhlé doplnění.
56. Obecně sice platí, že správní řízení vyvolala žalobkyně sama svou žádostí a v takovém případě ji tížilo jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní; žalobkyně však v řízení svou povinnost tvrzení a důkazní v nezbytném rozsahu splnila (správní orgány ji v uvedeném směru ani ničeho nevytýkají). Současně však nelze pominout ani to, že při zjišťování skutkového stavu věci musí správní orgány postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v ustanovení § 3 správního řádu tak, „*aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“*, jež v obecné rovině vymezuje hranice náležitého zjištění skutkového stavu a procesní odpovědnost za jejich dosažení. V daném směru to jsou tedy obecně správní orgány, kdo jsou povinny *ex officio* zjistit stav věci prostý důvodných pochybností, aniž by se při tom omezovaly na tvrzení žalobkyně coby účastníka řízení.
57. Tak je tomu zvláště v nyní posuzované věci, kdy v souladu se shora prezentovanými zákonnými a navazujícími judikatorními východisky bylo na správních orgánech, aby v případě, kdy své rozhodnutí nestaví na poznatcích týkajících se samotného chování žalobkyně, nýbrž osoby od žalobkyně odlišné, konkrétně na zjištěních souvisejících s jednáním osoby, která se měla stát zaměstnavatelem žalobkyně, poukázaly na takové

okolnosti (a důkazně podložily jejich existenci tak, aby měly jejich závěry jednoznačnou oporu ve správním spisu), které by svědčily o tom, že uvedená osoba se v minulosti dopustila natolik závažného porušování předpisů v oblasti zaměstnanosti, že s ohledem na jeho četnost a charakter nelze legitimně usuzovat o tom, že by tomu mělo být v případě žalobkyně jinak. Pouze v takovém případě by totiž bylo možné představit si, že by jejich závěry dovozující existenci jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území mohly obstát.

58. Správní orgán prvního stupně ani žalovaná však uvedeným požadavkům nedostály, neboť se omezily na reflexi okolností, jež však nejen svým rozsahem, ale ani svou kvalitou jako opora pro přijaté závěry nepostačují.
59. Soud v tomto směru, v reakci na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí v souvislosti s uplatněnými žalobními námitkami zpochybňujícími dostatečnost posouzení rozdílů mezi zaměstnanci fakticky vykonávanou prací a prací dle popisu pracovní pozice, ze správního spisu ověřil, že skutkové a navazující závěry správních orgánů jsou postaveny toliko na obsahu tří protokolů zachycujících výpovědi účastníků jiných správních řízení vedených o žádostech těchto osob, které byly zaměstnávány u téhož zaměstnavatele, o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Správní orgán prvního stupně i žalovaná shodně poukázaly na celkem 5 takových případů, přičemž do správního spisu založily toliko tři protokoly o výsledku těchto osob, které měly být u téhož zaměstnavatele zaměstnány na pozici „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“. Konkrétně jde o protokoly ze dne 3. 2. 2020, č. j. OAM-33205-11/ZM-2019, č. j. OAM-51740-11/ZM-2019 a č. j. OAM-34839-11/ZM-2019.
60. Z předmětných protokolů je přitom dle přesvědčení soudu zjevné toliko to, že všichni tři žadatelé v rámci výsledku vedeného správním orgánem prvního stupně v řízeních o jejich žádostech potvrdili, že pokud jde o charakter vykonávaných pracovních činností, vykonávají úklidové práce a doplňují zboží do regálů. Všichni tři účastníci uvedených řízení tedy v rámci výsledků shodně potvrdili, že pro uvedeného zaměstnavatele vykonávají oba předmětné druhy pracovních činností. Soud přitom zdůrazňuje a považuje za významné, že správní spis neobsahuje žádné jiné podklady či důkazní prostředky, které by snad podporovaly skutkový závěr správního orgánu prvního stupně o tom, že vykonávají (pouze) práci uklízečů, spadající do jiné skupiny prací a svým charakterem dle správního orgánu prvního stupně neodpovídající činností vykonávaným pomocným manipulačním pracovníkem.
61. Jakkoli by v obecné rovině mohla zjištění svědčící o tom, že by jiní zaměstnanci zaměstnavatele vykonávali v rámci pracovněprávního vztahu jiné činnosti, než ty, ve vztahu k nimž jim byla udělena zaměstnanecká karta, zakládat v souladu s dříve uvedeným důvodnou obavu z toho, že zaměstnavatel bude v protiprávním jednání pokračovat, a zprostředkovaně pak obavu z výkonu nelegální práce jiných zaměstnanců téhož zaměstnavatele, poznatky, na nichž správní orgány své závěry v nyní posuzovaném případě postavily, však v souladu s dříve uvedeným nejen svým rozsahem, ale ani svou kvalitou jako opora pro závěr o jiné závažné překážce pobytu na straně žalobkyně v žádném případě nepostačují.
62. Především je třeba upozornit, že z předmětných protokolů ještě *prima facie* nikterak nevyplývá, že by se v uvedených případech skutečně jednalo materiálně o výkon jiné práce,

než ve vztahu k níž byla těmto cizincům vydána zaměstnanecká karta, neřku-li o nelegální práci, jak je pojímána v žalobkyní připomínaných rozhodnutích správních soudů.

63. Soud žalobkyni přisvědčuje, že správní orgány nemohou uzavřít o tom, že se v konkrétním případě jedná o výkon nelegální práce, aniž by vůbec posuzovaly atributy údajné nelegální práce, tedy především rozsah, časové období, konkrétní pracovní úkoly, poměr úkolů mimo povolenou práci a podobně. Správní orgány žádné takové závěry a k nim směřující úvahy součástí správního spisu v nyní posuzované věci neučinily, s danými otázkami se přitom nijak nevypořádaly ani v odůvodnění prvostupňového či napadeného rozhodnutí. Dále uvedené úvahy soudu přitom svědčí pro závěr, že se uvedenými okolnostmi uspokojivě nezabývaly ani v řízeních vedených o předmětných žádostech těchto jiných zaměstnanců téhož zaměstnavatele (srov. níže).
64. Zvláště významnou se přitom v tomto směru jeví být okolnost (na kterou ostatně správně poukazuje i samotná žalobkyně), že uvedené skutkové poznatky plynoucí z předmětných protokolů o výsleších naopak podporují závěr, že cizinci mohli ve skutečnosti vykonávat práci, která by svým zaměřením pracovní pozici pomocných manipulačních pracovníků odpovídala. Žalobkyně správně zdůraznila, že ze sdělení Českého statistického úřadu č. 206/2010 Sb., o zavedení Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO), vyplývá, že pracovní pozice pomocných manipulačních pracovníků (kromě výroby) (9333) je dále vnitřně členěna, přičemž jednou z jejích subkategorií je pracovní pozice pomocných manipulačních pracovníků obchodního provozu (93333). Sama správními orgány tolik akcentovaná klasifikace CZ-ISCO přitom předpokládá, že naposledy uvedená pracovní pozice manipulačních pracovníků obchodního provozu zahrnuje mj. pracovní činnosti spočívající v čištění zařízení prodejních prostor a okolí prodejny a doplňování výrobků a zboží.
65. Přesto správní orgán prvního stupně neváhal od právě uvedeného odhlédnout a odůvodnění prvostupňového rozhodnutí založit na závěru, že uvedení cizinci vykonávali úklidové práce, jež pod pozici pomocných manipulačních pracovníků nespádají. Přestože formálně reflektoval, že cizinci v rámci výslechů potvrdili, že vykonávají kromě úklidu rovněž činnosti spočívající v doplňování zboží do regálů, své navazující meritorní posouzení již založil toliko na výkonu úklidových činností a od druhé cizinci shodně připomínané pracovní činnosti, kterou měli vykonávat, odhlédl. Učinil tak přesto, že skutkové poznatky plynoucí z těchto výpovědí naopak mohly podporovat stanovisko žalobkyně o tom, že činnosti vykonávané uvedenými osobami spadaly svou povahou pod shora popsané bližší vymezení pracovní pozice (subkategorie) pomocného manipulačního pracovníka obchodního provozu.
66. Sama žalovaná pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí připustila nejen to, že zjištění správního orgánu prvního stupně se týká toliko části zaměstnanců tohoto zaměstnavatele (k tomu viz dále), ale také sama výslovně uvedla, že se „*popis jednotlivých pracovních pozic charakterizovaných v CZ-ISCO do značné míry překrývá (viz zmocněnou zástupkyní uvedená pozice CZ-ISCO 93333, tj. „pomocný manipulační pracovník obchodního provozu“)*“, přičemž bez dalšího zdůvodnění uzavřela, že „*minimálně část zaměstnanců budoucího zaměstnavatele zařazených na shodné pracovní pozici vykonávala především úklidové práce, které však nejsou hlavní charakteristikou dané pracovní pozice*“. Uvedenou úvahu však nelze považovat v žádném případě za adekvátní reakci na odvolací námitku žalobkyně, jež v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítala právě to, že v rámci kategorie pomocných manipulačních pracovníků předpokládá klasifikace zaměstnání CZ-ISCO rovněž i subkategorii pomocných manipulačních pracovníků obchodního provozu (93333), přičemž

výslovně zdůraznila, že jde o „*povolání, které dle popisu přesně vyhovuje tomu, co má žadatel v práci vykonávat*“ (přitom shodně jako v podané žalobě poukazovala na to, že uvedené zařazení zvolila po konzultaci s pracovníky příslušného orgánu veřejné moci). Pokud přitom žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že předmětní cizinci „*pracovní náplň pomocného manipulačního pracovníka (kromě výroby) nevykonávali, neboť vykonávali toliko úklid v obchodech či ve skladech, popř. doplňovali zboží do regálů. Úklid a doplňování zboží však nejsou činnostmi uvedenými v úkolech, které by měli provádět, pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“, ve svých závěrech fakticky zcela odhlédla od shora připomenutého vymezení činností předpokládaných klasifikací zaměstnání pro jednu ze subkategorií této kategorie, tedy pro pomocné manipulační pracovníky obchodního provozu. Závěr žalované, že předmětné osoby vykonávaly především úklidové práce, pak postrádá oporu ve správním spisu, jehož součástí jsou toliko shora připomenuté protokoly, z nichž však vyplývá, že uvedené osoby kromě úklidu vykonávaly rovněž činnosti spočívající v doplňování zboží (na což sama žalovaná rovněž poukazuje), aniž by přitom zachycený obsah jejich výpovědí popř. jiný podklad ve správním spisu umožňoval opodstatněně učinit závěr o tom, že tyto osoby ve skutečnosti žádné jiné než úklidové práce neprováděly (to však ani žalovaná netvrdí).

67. Soudu tak nezbyvá, než učinit dílčí závěr, že poznatky, o něž správní orgány stanovisko o existenci jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území opírají, tedy zjištění týkající se jiných zaměstnanců téhož zaměstnavatele, ještě bez dalšího nesvědčí o tom, že by se uvedený zaměstnavatel v daných souvislostech dopouštěl porušování právních předpisů na úseku zaměstnanosti a zprostředkovaně porušování předpisů upravujících pobyt cizinců na území na základě zaměstnanecké karty, natožpak aby podporovaly závěr o závažném, rozsáhlém a intenzivním porušování zákonem chráněných zájmů.
68. Závěry žalované dále oslabuje žalobkyní připomínaný rozsudek Krajského soudu v Plzni, kterým bylo zrušeno rozhodnutí vydané žalovanou právě v jednom ze tří případů řízení o žádostech cizinců o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty vydané cizincům, jejichž výpověďmi správní orgány v nynější věci argumentovaly. Krajský soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 77 A 110/2020, vytkl žalované obdobné nedostatky, na něž výše poukázal i Městský soud v Praze. Krajský soud dle přesvědčení zdejšího soudu v předmětném rozhodnutí správně zdůraznil, že „*posouzení druhu cizincem vykonávané práce je třeba přistoupit především z materiálního hlediska, tj. jednoznačně postavit najisto, jaký druh práce příslušný cizinec skutečně reálně vykonává, tedy co je předmětem jeho činnosti. Teprve takto učiněná zjištění je možno podřazovat příslušné nomenklatuře. 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 pozic 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.*“ V návaznosti na úvahy odpovídající výše vysloveným závěrům akcentujícím vymezení pracovních činností spadajících dle klasifikace zaměstnání CZ-ISCO do subkategorie pomocných manipulačních pracovníků obchodního provozu pak krajský soud

poznámenal, že „již proto měly výsledky provedeného výlehu 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 výlehu, 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.“

69. Obdobně jako v případě řešeném krajským soudem, jehož úvahy v zásadě kopírují úvahy vedoucí zdejší soud k vytknutí shora popsáných nedostatků, tedy platí, 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.
70. Žalovaná pak v napadeném rozhodnutí rovněž z pohledu soudu nepřipustně bez bližšího a plausibilního zdůvodnění marginalizovala význam zjištění týkajících se dalších zaměstnanců téhož zaměstnavatele, kterým byla doba platnosti zaměstnanecké karty ve vztahu ke stejné pracovní pozici na obdobném skutkovém a právním půdorysu prodloužena. Žalovaná se v reakci na související odvolací námitky akcentující nejednotnost rozhodovací praxe správních orgánů ve skutkově a právně obdobných případech zaměstnanců téhož zaměstnavatele fakticky omezila toliko na citaci obecných závěrů z rozhodovací praxe k problematice legitimního očekávání založeného správní praxí, přičemž toliko uvedla, že je lze vztáhnout na uvedený případ. Jedinou její věcnou reakcí na námitku, že v jiných 4 případech žádosti dalších zaměstnanců téhož zaměstnavatele bylo žádostem o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty vyhověno, však představuje úvaha, že „nejde o ustálenou či převažující praxi správního orgánu I. stupně, když např. právě v případech řízení o žádostech o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty cizinců, jejichž výsledky se staly stěžejním podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, byly jejich žádosti zamítnuty, přičemž Komise podaná odvolání zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila“. Ani takovou reakci na odpovídající skupinu odvolacích námitek však nelze považovat za adekvátní, dostatečnou a náležitě reflektující podstatu argumentace žalobkyně. Bylo na žalované, aby v reakci na odvolací argumentaci přezkoumatelným způsobem vyložila důvody, pro které bylo v jiných žalobkyní připomenutých případech rozhodnuto opačně. Za adekvátní sdělení takových důvodů pro odlišné posouzení přitom jistě nelze optikou shora předestřených judikatorních východisek považovat závěr žalované, že „účastnice řízení se nachází v odlišné situaci, než cizinci, kterým již byla zaměstnanecká karta vydána a kteří na území pro zaměstnavatele pracovali...“. Jak totiž bylo uvedeno výše, soud je přesvědčen, že v případě, kdy žalovaná své rozhodnutí nestaví na poznacích týkajících se samotného chování žalobkyně, nýbrž chování osoby od žalobkyně odlišné, konkrétně na zjištěních souvisejících s jednáním osoby, která se měla stát zaměstnavatelem žalobkyně, bylo tím spíše úlohou žalované, aby přezkoumatelným způsobem zdůvodnila, proč v situaci, kdy v některých případech jiných zaměstnanců

pracujících pro téhož zaměstnavatele na stejné pracovní pozici byla doba platnosti zaměstnaneckých karet prodloužena (a jiná závažná překážka spočívající v obavě z výkonu nelegální práce tedy nebyla shledána), usuzuje, že případ žalobkyně je nutno posoudit odlišným způsobem.

71. S přihlédnutím k zásadě, podle níž je třeba obě správní rozhodnutí pro účely soudního přezkumu ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu posuzovat jako jeden celek (viz např. rozsudek kasačního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48, č. 2438/2013 Sb. NSS), soud v daném směru neodhlédl od toho, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na str. 7 poukázal na skutečnosti, jimiž odůvodňoval odlišné meritorní závěry vyslovené v různých řízeních týkajících se zaměstnanců téhož zaměstnavatele. Soud se však této otázce žalobkyní namítané inkonzistence správní praxe žalované samostatně dále nevěnoval, neboť by její posouzení nebylo způsobilé ničeho změnit na tom, že závěry správních orgánů o existenci jiné závažné překážky pobytu na území spočívající v popsané obavě z výkonu nelegální práce, založené na zjištěních stran údajného výkonu práce jinými zaměstnanci zaměstnavatele žalobkyně v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, nemají prozatím dostatečnou oporu v obsahu správního spisu a vyžadují v případě, že na nich žalovaná v dalším řízení bude chtít setrvat, zásadní doplnění.
72. Pro úplnost pak soud podotýká, že žalobkyně v podané žalobě výslovně nevznášela námitky proti tomu, jak bylo naloženo s jejími důkazními návrhy vznesenými v průběhu správního řízení. Soud se proto těmito otázkami a způsobu, jakým správní orgány neprovedení navrhovaných důkazních prostředků odůvodnily, v tomto řízení nezabýval. Stejně tak se pak pro předčasnost nezabýval dalšími žalobkyní vznesenými námitkami, neboť nelze vyloučit, že správní orgány po doplnění skutkových poznatků své závěry přehodnotí, revidují či jinak pozmění.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

73. Na základě všech shora uvedených skutečností soud napadené rozhodnutí žalované i prvostupňové rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jež bylo zatíženo shodnou vadou, zrušil pro vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (§ 78 odst. 1 a 3 s. ř. s.) a současně vyslovil, že věc se vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
74. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je správní orgán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, v dalším řízení vázán. V dalším řízení tedy bude na žalované, aby zohlednila závěry vyslovené soudem v bodech 50 – 71 odůvodnění tohoto rozsudku.
75. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí přísluší právo na náhradu nákladů v řízení. Náklady řízení představují jednak částku 3 000 Kč za soudní poplatek zaplacený z podané žaloby a odměnu za zastoupení advokátem. Soud žalobkyni přiznal odměnu za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč dle § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., v platném znění, § 11 odst. 1 písm. a), d) citované vyhlášky (převzetí a příprava zastoupení, návrh ve věci samé, podání ze dne 29. 5. 2021) a tři paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč (§ 13 odst. 1, 4 citované vyhlášky). S ohledem na skutečnost, že zástupce žalobkyně k výzvě soudu nedoložil, že je plátcem DPH, soud žalobkyni náhradu DPH nepřiznal. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce celkem 13 200 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejbližze 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.

V Praze dne 26. ledna 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu