



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **V. K. D.**, narozený dne X
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Hugem Körblem
sídlem Hyberská 1007/20, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, IČO 06215912
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-9585-4/SO-2021

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-9585-4/SO-2021, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 12. 2020, č. j. OAM-47567-36/ZM-2019, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu náklady řízení ve výši 13 200 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce JUDr. Huga Körbla, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový orgán“), ze dne 7. 12. 2020, č. j. OAM-47567-36/ZM-2019, kterým byla podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j)

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty.

2. Žalobce podal dne 11. 7. 2019 žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. K žádosti mj. doložil pracovní smlouvu s družstvem Clean Masters, družstvo (dále jen „budoucí zaměstnavatel“), na pracovní pozici „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“ (CZ-ISCO 9333) s místem výkonu práce Praha.
3. Prvostupňový orgán žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty zamítl z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobce na území České republiky.
4. Žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání brojil odvoláním, v němž mj. namítal, že se při vyplňování druhu práce řídil instrukcí úřadu práce. K tvrzení prvostupňového orgánu, že podkladem pro rozhodnutí jsou i výsledky jiných zaměstnanců zaměstnavatele, z nichž vyplynulo, že tito zaměstnanci při stejné klasifikaci ve skutečnosti vykonávají práci uklízeče, žalobce uvedl, že i kdyby mezi faktickou a popsanou činností existovaly rozdíly, prvostupňový orgán by musel tyto rozdíly zjistit. Žádný druh práce ve skutečnosti neznámá pouze výkon té práce. Teprve zjištěním, že povolený druh práce a fakticky vykonávána práce je ve zjevném rozporu, mohl správní orgán dovozovat výkon nelegální práce. Nejde o nelegální práci, je-li mezi povolenou a faktickou prací pouze zanedbatelný rozdíl a pozice mají společné znaky. Existenci jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb. nelze usuzovat z pouhé domněnky prvostupňového orgánu s tím, že by žalobce „mohl“ vykonávat jinou práci, než o kterou žádá. Správní orgán také nemůže odmítnout žalobcem navrhované důkazy výsledkem pouze proto, že se domnívá, že by výsledek výsledku byl nijaký. Pokud měl prvostupňový orgán pochybnosti ohledně charakteru práce, měl provést výslech budoucího zaměstnavatele k objasnění těchto skutečností. Žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 77 A 110/2020.

II. Rozhodnutí žalované (napadené rozhodnutí)

5. Žalovaná odvolání napadeným rozhodnutím zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. V napadeném rozhodnutí uvedla, že prvostupňový orgán správně dospěl k závěru o existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce na území na základě výpovědí zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobce, kteří vykonávají pracovní činnost na téže pozici, jako by měl vykonávat žalobce, tj. na pozici „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“, třebaže fakticky jejich primární činností je úklid, tudíž vykonávají jinou činnost, než pro kterou jim byla vydána zaměstnanecká karta. Prvostupňový orgán dle žalované důvodně předpokládal, že by stejnou práci vykonával i žalobce, a dopouštěl se tak nelegální práce. Tato zjištění byla dostačující pro závěr o existenci závažné překážky pobytu žalobce na území. Protože žalobce na území České republiky dosud nepobývá, rozhodnutí o nevydání zaměstnanecké karty nezasahuje do jeho práv vázících se k území České republiky. Prvostupňové rozhodnutí tak bylo dle žalované vydáno v souladu se zákonem.

III. Žaloba

6. Rozsáhlou žalobu koncipovanou žalobcem v otázkách a vlastních odpovědích ohledně pojmu „*jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“ dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců“ lze pro účely podstaty žaloby shrnout do následujících námitek.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

7. Správní orgány nesprávně vyložily pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ a nesprávně využily definici nelegální práce dle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) pro účely zákona o pobytu cizinců. Správní orgány rovněž nesprávně dovozovaly důsledky z klasifikace pracovní pozice, která není zákonem stanovena a navíc slouží statistickým potřebám.
8. Žalobce namítl, že žádný správní orgán neprovedl u budoucího zaměstnavatele kontrolu tak, aby ověřil faktickou činnost zaměstnanců budoucího zaměstnavatele, místo toho „od stolu“ dospěl k závěru, že se jedná o nelegální práci. Že takové hodnocení nestačí, ukázal už první rozsudek ve věci kolegů žalobce, který vyhověl správní žalobě kolegů žalobce.
9. Pokud jde o zjištění a prokázání rozdílů mezi faktickou prací a prací dle popisu, žalobce uvádí, že nezbytnou náležitostí pro oznámení volného pracovního místa je označení druhu práce. A na tento konkrétní druh práce je i zaměstnanecká karta vydávána, a 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 vykonávaná práce je ve zjevném rozporu, lze dovozovat výkon nelegální práce. O nelegální práci nejde, je-li rozdíl mezi povolenou a faktickou prací pouze zanedbatelný a práce mají společné znaky.
10. V daném případě patří do pracovní náplně pozice „pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)“ (CZ-ISCO 9333) následující pracovní úkoly: 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. Jako příklady zaměstnání spadajících do této pozice se uvádí pomocní skladníci, pomocní manipulační pracovníci v dopravě, pomocní pracovníci obchodního provozu, pomocní pracovníci ve sběrných surovinách, 93339 Ostatní pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby). Přitom do náplně příkladmo uvedené pozice 93333, tedy „pomocní pracovníci obchodního provozu“, patří následující pracovní úkoly: manipulační práce, obsluha jednoúčelových zařízení obchodních provozů, čištění zařízení, prodejních prostor a okolí prodejen, pomocné práce při údržbě provozovny, balení zboží a výrobků pro přepravu, doplňování výrobků a zboží, třídění a úklid obalového materiálu, výkup vratných obalů. Do pracovní náplně pozice „uklízeč a pomocník“ (CZ-ISCO 91) patří následující pracovní úkoly: uklízeči a pomocníci 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. Většina zaměstnání v této třídě vyžaduje první úroveň dovedností. 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. Příklady pracovních činností: a) zametání, vysávání, mytí a leštění podlah, nábytku a jiných předmětů v budovách, autokarech, autobusech, tramvajích, vlacích a letadlech; b) stlaní postelí, úklid koupelen, dodávání ručníků, mýdla a podobných předmětů; c) úklid kuchyní a pomoc při kuchyňských pracích, včetně mytí nádobí; d) sbírání odpadků, vyprazdňování odpadkových košů a odnášení jejich obsahu na místa odvozu. Pozice uklízeč prodejních prostor či pozice ostatní uklízeč a pomocník potom není blíže definována. Pozice uklízeče a podobné pozice nezahrnují činnosti jako doplňování sortimentu či vybalování a manipulaci se zbožím. Kdyby tedy budoucí

zaměstnavatel označil pracovní pozice svých zaměstnanců jako uklízeče, měl by také problém.

11. Žalobce zdůraznil, že i kdyby správní orgán měl „pocit“, že ve vztahu k vykonávané práci může dojít k porušování předpisů, nelze paušálně jakékoliv pochybení považovat za nelegální práci. Vždy záleží na konkrétních situacích. V některých případech bylo sice shledáno porušení předpisů, intenzita však nebyla taková, aby šlo skutečně o naplnění pojmu nelegální práce.
12. Žalobce má za to, že k závěru o výkonu nelegální práce zaměstnance nestačí jeden protokol z výsledku, v němž navíc není ani uvedeno, že by zaměstnanec vykonával jinou práci, než má vykonávat dle popisu. V souladu se zásadou materiální pravdy správní orgán musí prověřit intenzitu, a to z hlediska obsahu, času a z hlediska případných omluvitelných důvodů - rozporu mezi faktickou prací a prací dle popisu. Je na správním orgánu, aby vždy řádně posoudil, zda skutečně jde o nelegální práci, respektive aby posoudil intenzitu porušení pravidel dotčenou osobou a aby si zajistil dostatečné podklady ke kvalitnímu posouzení a rozhodnutí. Samotný jeden kontrolní úkon v podobě výsledku není dostačujícím.
13. Budoucí zaměstnavatel zvolil druh práce po konzultaci s úřadem práce. Pokud by jí úřad práce poradil jiný druh práce, samozřejmě by zvolila takový, který by jí poradil.
14. U 5 zaměstnanců budoucího zaměstnavatele, kolegů žalobce, při jejich žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty žalovaná a prvostupňový orgán dospěly z výsledku, že těchto pět zaměstnanců vykonává nelegální práci. Těchto pět zaměstnanců takový závěr napadlo správní žalobou. A zatím u jedné správní žaloby již byl vydán rozsudek, v němž Krajský soud v Plzni závěr o nelegální práci shledal jako protiprávní, tedy dal za pravdu kolegovi žalobce. Pak je ale bez diskuze, že neobstojí názor žalovaného o existenci nelegální práce u kolegů žalobce. Tím spíše nemůže obstát závěr žalované a prvostupňový orgán o presumpci nelegální práce u žalobce, protože tak údajně činí jeho kolegové. A tím pádem padá závěr o existenci překážky pobytu žalobce v České republice z důvodu presumpce jeho nelegální práce z důvodu údajné existence nelegální práce u jeho kolegů. Žalovaná staví zamítnutí na presumpci výkonu nelegální práce žalobce z důvodu údajné nelegální práce u 5 jiných zaměstnanců budoucího zaměstnavatele. Závěr žalovaného, že žalobce bude něco v budoucnu dělat, protože to dělají ostatní, je od základu chybný. Žalobce se nemůže zbavit dojmu, že prvostupňový orgán pouze hledá důvody, jak žádostem nevyhovět.
15. Nemá-li správní orgán zkušenost s konkrétním cizincem, musí mít velice vážné důvody k tomu, aby mohl konstatovat, že právě on bude porušovat předpisy. Takovým důvodem může být to, že současní kolegové žalobce vykonávají u stejného zaměstnavatele nelegální práci. Takový důvod však neexistuje za situace, kdy výkon nelegální práce u budoucích kolegů žalobce není v rámci soudního přezkumu shledán jako skutečný. Závěr o existenci překážky pobytu žalobce na území České republiky z důvodu údajného výkonu nelegální práce kolegy žalobce jako důvod pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty nemá oporu ve zjištěném stavu.
16. Žalobce navrhl, aby soud zrušil jak napadené rozhodnutí, tak prvostupňové rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

IV. Vyjádření žalované

17. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě navrhla zamítnutí žaloby. 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.
18. Žalovaná setrvala na názoru, že v případě žalobce jiná závažná překážka jeho pobytu na území České republiky spočívá v tom, že žalobce by sice měl na území České republiky podle předložené pracovní smlouvy vykonávat zaměstnání na pracovní pozici *pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)* (CZ-ISCO 9333), evidované v EVPM, avšak je důvodná obava, že by podle pokynů zaměstnavatele vykonával reálně práci na jiné pozici v této evidenci neuvedené, tedy v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Kromě výkonu nelegální práce by pak podle žalované neplnil účel svého pobytu na území České republiky. K tomu žalovaná poukázala mimo jiné na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019 č. j. 6 Azs 7/2019 – 19.
19. K namítané rozpornosti argumentace vztahující se k odvolací námitce, že části zaměstnanců byly zaměstnanecké karty prodlouženy, žalovaná odkázala na závěry vyslovené na straně 13 napadeného rozhodnutí, kde zdůraznila odlišnost situace žalobce a zaměstnanců již pobývajících na území České republiky.
20. K námitce použití zástupného důvodu pro zamítnutí žádosti žalobce odkázala žalovaná na v napadeném rozhodnutí uvedené konstatování, že správní orgán I. stupně naplnil požadavek individuálního přístupu, jak mu žalovaná uložila ve svém předchozím zrušujícím rozhodnutí.

V. Replika žalobce

21. Žalobce v podané replice uvedl, že u něj a jeho kolegů jde již o několikátý pokus o zaměstnaneckou kartu. U posledních dvou *pokusů* prvostupňový orgán zamítnul žádost z důvodu údajné bezpečnostní hrozby, a to na základě údajných utajovaných stanovisek. K odvolání žalovaná zjevnou protiprávnost napravila a věc vrátila zpět prvostupňovému orgánu. Prvostupňový orgán rozhodl znovu stejně, jen přidal další utajované dokumenty. Žalovaná samozřejmě rozhodnutí opět zrušila. Prvostupňový orgán tedy našel jiný způsob, jak zamítnout žádost. Žalobce má pocit, že prvostupňový orgán dlouhodobě hledá způsob, jak těmto cizincům neumožnit pobyt v České republice.
22. Prvostupňový orgán opomněl, že musí nejprve dostatečně zjistit skutkový stav, a též opomněl, že i podle jakéhokoliv popisu pracovní pozice „*pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)*“ patří do náplně této práce nejen manipulace, ale i úklid. Budoucí zaměstnavatel poskytuje pomocné práce v maloobchodech provozovaných především vietnamskou komunitou, zejména tedy ve večerkách a podobných prodejnách. Jedná se o práce manipulačního a úklidového charakteru, tedy práce, které nejlépe definuje právě pozice „*pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)*“. **Pokud by zaměstnanci budoucího zaměstnavatele byli na pozici uklízeče, jak dovořil prvostupňový orgán, nemohli by provádět práce jako balení a manipulace se zbožím.** Navíc otázka vhodné pozice byla na začátku konzultována s úřady práce. To poslední, o co by se budoucí zaměstnavatel snažil, je, aby jeho zaměstnanci vykonávali nelegální práci. Zaměstnavateli jako podnikateli, jehož

primární snahou je generovat zisk, může být zcela lhostejné, jak je pozice jeho zaměstnanců nazvána. On potřebuje, aby jeho podnikání bylo v souladu s právem, a pokud mu úřad práce doporučí pro své zaměstnance pozici „*pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)*“, bylo by nelogické vymezovat své zaměstnance jinak. Budoucí zaměstnavatel ani zaměstnanci nemají jediný důvod, proč by riskovali nelegální práci výkonem na jiné pozici.

23. Žalobce zdůraznil, že názor o nelegální práci zaměstnanců zaměstnavatele, že i žalobce bude vykonávat nelegální práce, již byla věcně přezkoumána Krajským soudem v Plzni, a ten jednoznačně takový názor odmítl a rozhodnutí o neprodloužení zaměstnanecké karty kolegy žalobce z důvodu výkonu nelegální práce zrušil. Žalobce v tomto ohledu akceptuje, že žalovaná ve vyjádření uvádí, že v době vydání napadeného rozhodnutí uvedený rozsudek neměla k dispozici zmíněný, nicméně nyní již ho má k dispozici a může se v této souvislosti i vyjádřit.
24. I kdyby některý kolega žalobce vykonával nelegální práci, žalobce se nemůže ztotožnit s tím, že na základě toho prvostupňový orgán presumuje, že žalobce, který ani nikdy nebyl v České republice, bude porušovat právní předpisy, a to v takové míře, že je vhodnější mu raději ani pobyt nepovolit.
25. Žalovaná ve svém vyjádření zmiňuje několik rozsudků, kterými chce obhájit názor, že výkon nelegální práce je důvodem pro zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu jako jiná závažná překážka, a tím chce uvést, jaká jednání lze subsumovat pod *výkon nelegální práce*. Žalobce přitom již v žalobě sám uvádí, že výkon nelegální práce skutečně může být onou závažnou překážkou jako důvodem pro zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění. Žalobce zdůrazňuje, že k tomu, aby byl shledán výkon nelegální práce, musí dojít k dostatečně kvalitnímu a podrobnému posouzení celé situace, a to v širších souvislostech. A nikoliv každé porušení má za následek výkon nelegální práce. U kolegů žalobce okolnosti posouzeny nebyly dostatečně a ani řádně. Kolegové žalobce se výkonu nelegální práce nedopouštějí.
26. Pokud žalovaný ve svém vyjádření tvrdí, že pravomocně již bylo zjištěno, že zaměstnanci zaměstnavatele žalobce vykonávají *de facto* jinou práci než práci, kterou mají povolenou, a to práci uklízeče, žalobce zdůraznil, že žalovaná uvedené sice pravomocně konstatovala, ale pomíjí již, že zaměstnanci podali proti tomuto závěru žaloby a v první rozhodnuté žalobě byl úspěšný zaměstnanec, nikoliv žalovaná.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

27. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.) v mezích žalobních námitek, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
28. Soud o podané žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Jednání nenařizoval ani za účelem provedení navrhovaných důkazních prostředků, neboť dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu, přičemž vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

29. Žaloba je důvodná.
30. V posuzované věci byla žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty zamítnuta s odkazem na § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobce na území. Jiná závažná překážka měla dle závěrů prvostupňového orgánu, aprobovaných žalovanou, spočívat v tom, že žalobce „*by sice měl na území dle předložené pracovní smlouvy vykonávat zaměstnání na pracovní pozici uvedené v EVPM, ale ve skutečnosti by nejspíše podle pokynů zaměstnavatele vykonával práci na jiné pozici v této evidenci neuvedené, tedy v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Kromě výkonu nelegální práce by pak zejména neplnil účel svého pobytu na území.*“
31. 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 žalobce.
32. Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává z důvodů uvedených v § 56 tohoto zákona, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).
33. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění 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.
34. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti je nelegální prací mj. práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
35. 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. Žalobce nečinil tento závěr v rámci žalobní argumentace sporným, přičemž v obecné rovině akcentoval, že nikoliv každé porušení v jeho míře, či jen domněnka takového porušení domněnka je způsobilá založit jinou závažnou překážku, nýbrž musí jít o případy porušení chráněných zájmů spíše vyšší intenzity a musí být individuálně posouzeny.
36. Se zřetelem k tomu, že mezi účastníky není v daném směru sporu, Městský soud v Praze 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 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

37. Žalobci 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019-43). Dle výše připomínaného rozsudku Nejvyššího správního 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 stojí i žalobcem připomínané rozsudky Nejvyššího správního 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.
38. Jde-li 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25). Tato dlouhodobost je v judikatuře Nejvyššího správního 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 Nejvyšší správní soud nepovažoval za nijak excesivní závěry krajského soudu, 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 Nejvyššího správního soudu 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).
39. Rozhodovací praxe správních soudů v minulosti rovněž opakovaně označila za podstatné, zda cizinec vedle výkonu nelegální práce plnil či neplnil účel svého pobytu. Jde-li přitom o plnění účelu pobytu, které prvostupňový orgán 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 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 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 Nejvyšší správní 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. žalobcem připomínaný rozsudek ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019-32).

40. Právě uvedená východiska týkající se aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců v situacích souvisejících s posuzováním nelegální práce přitom Městský soud v Praze považuje v dále naznačených směrech za relevantní v případě nyní posuzované věci.
41. Městský soud v posuzované věci neshledal důvod se odchýlit od rozsudků jiných senátů Městského soudu v Praze v obdobných věcech žádostí jiných účastníků na stejných pracovních pozicích (srov. rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 11A 66/2021 sp. zn. 11A 65/2021, sp. zn. 18A 30/2021), sledujících rozhodovací praxi správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu, jak je následně i uvedeno.
42. Závěr o existenci jiné závažné překážky pobytu na území spočívající fakticky v obavě z výkonu nelegální práce (případně neplnění účelu pobytu) také nebyl ze strany žalované učiněn na podkladě skutkových poznatků týkajících se jednání samotného žalobce, nýbrž se zřetelem ke zjištěním ohledně jednání budoucího zaměstnavatele žalobce a několika osob, které pro něj měly v minulosti vykonávat pracovní činnosti na obdobné pracovní pozici.
43. 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.

44. 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 dovozena 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).
45. Uvedené závěry jsou aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc. Správní orgány, nestaví-li své závěry na poznatcích týkajících se samotné pracovní činnosti a chování cizince, musí 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 a vykazuje určitou intenzitu porušení zákonem chráněných zájmů, že zakládá jinou závažnou překážku pobytu cizince na území České republiky.
46. Městský soud v Praze přitom přisvědčuje žalobci, že v nyní posuzované věci správní orgány těmto požadavkům prozatím nedostály.
47. Prvostupňový orgán založil své závěry v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na závěru, že existuje důvodný předpoklad, že žalobce nebude zaměstnavatelem zaměstnáván na volném pracovním místě, pro které mu má být zaměstnanecká karta dle jeho žádosti vydána, tedy nebude plnit účel, za kterým mu 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 prvostupňového orgánu je dán důvodný předpoklad, že by žalobce v případě vyhovění žádosti neplnil účel zaměstnanecké karty, neboť by vykonával práci na jiném místě, než pro které by mu byla zaměstnanecká karta vydána, tedy neplnil by účel svého pobytu na území, a nadto by šlo o výkon práce nelegální.
48. Prvostupňový orgán vyšel v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí z úvahy, že žalobce měl být podle žádosti o vydání zaměstnanecké karty a pracovní smlouvy, která byla v řízení předložena, zaměstnán na volném pracovním místě s číselným označením 14 663 880 751 jako pomocný manipulační pracovník, přičemž by měl vykonávat práci na pracovní pozici vymezené pomocí klasifikace CZ-ISCO jako „*pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)*“ (CZ-ISCO 9333). Prvostupňový orgán 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*“. Prvostupňový orgán uvedenou obavu odůvodnil toliko tím, že v řízeních o žádostech o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty bylo vyslechnuto celkem 5 stávajících zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobce, kterým byla zaměstnanecká karta vydána pro výkon práce na pracovní pozici vymezené pomocí klasifikace CZ-ISCO jako „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby) (9333)*“ s místem výkonu práce v Praze. Jedná se tedy o shodnou pracovní pozici jako v případě žalobce. Z předmětných výpovědí jednoznačně vyplynulo, že tito zaměstnanci budoucího zaměstnavatele 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 těmto 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

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

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.

49. Prvostupňový orgán 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 držitelé zaměstnanecké karty. Navíc by šlo o výkon práce nelegální [...]“*
50. Žalovaná v závěrech vyslovených v odůvodnění napadeného rozhodnutí pak jako správnou aprobovala klíčovou úvahu prvostupňového orgánu 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.
51. Oproti tomu však městský soud shledal, 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 žalobce 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.
52. Obecně sice platí, že správní řízení vyvolal žalobce sám svou žádostí a v takovém případě jej tížilo jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní; žalobce však v řízení svou povinnost tvrzení a důkazní v nezbytném rozsahu splnil (správní orgány mu 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 § 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.
53. V posuzované věci v souladu se zákonnými a judikatorními východisky bylo na správních orgánech, aby v případě, kdy své rozhodnutí nestaví na poznatcích týkajících se samotného chování žalobce, nýbrž na jednání případného zaměstnavatele žalobce, poukázaly

důkazně na takové okolnosti (s oporou ve správním spise), 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 žalobce jinak. Pouze v takovém případě by totiž bylo možné představit si, že by jejich předpoklady nelegální práce a závěry dovozující existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce na území mohly obstát.

54. Správní orgány obou stupňů 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.
55. 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.
56. Z předmětných protokolů je přitom zjevné toliko to, že všichni tři žadatelé v rámci výsledku vedeného prvostupňovým orgánem 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. Správní spis dále neobsahuje žádné jiné podklady či důkazní prostředky, které by podporovaly skutkový závěr prvostupňového orgánu o tom, že vykonávají (pouze) práci uklízečů, spadající do jiné skupiny prací a svým charakterem dle prvostupňového orgánu neodpovídající činností vykonávaným pomocným manipulačním pracovníkem.
57. 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 žalobce v žádném případě nepostačují.
58. 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 žalobcem připomínaných rozhodnutích správních soudů.
59. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

podobně. Správní orgány žádné takové závěry a k nim směřující úvahy součástí správního spisu v nyní posuzované věci neučinily a to ani ohledně dalších zaměstnanců téhož zaměstnavatele.

60. Skutková zjištění, vyplývající z předmětných protokolů o výsledích naopak podporují závěr, že cizinci mohli ve skutečnosti vykonávat práci, která by svým zaměřením pracovní pozici pomocných manipulačních pracovníků odpovídala. Žalobci lze přitakat také v tom, 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 prodejných prostor a okolí prodejny a doplňování výrobků a zboží. Prvostupňový orgán sice refleктоval na to, že cizinci v rámci výsledků potvrdili, že vykonávají kromě úklidu rovněž činnosti spočívající v doplňování zboží do regálů, avšak své 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 žalobce o tom, že činnosti vykonávané uvedenými osobami spadaly svou povahou pod shora popsané bližší vymezení pracovní pozice (subkategorie) pomocného manipulačního pracovníka obchodního provozu.
61. Sama žalovaná pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí připustila nejen to, že zjištění prvostupňového orgánu 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“*, 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 žalobce, jež v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítal 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 zdůraznil, že jde o *„povolání, které dle popisu přesně vyhovuje tomu, co má žadatel v práci vykonávat“* (přitom shodně jako v podané žalobě poukazoval na to, že uvedené zařazení zvolil 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

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

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).

62. Poznatky, o něž správní orgány stanovisko o existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce 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.
63. Závěry žalované dále oslabuje žalobcem 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 poukazuje 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 poznamenal, že *„již proto měly výsledky provedeného výsledku vést správní orgány k úvaze, zda žalobce nevykonává právě pozici manipulačního pracovníka obchodního provozu. K posouzení této otázky by ovšem bylo nepochybně nutné provedení dokazování doplnit, nabízí se provedení dalšího výsledku, a to nejen žalobce, ale i jeho případných kolegů, ale představitelné je i doplnění obsahu správního spisu o důkazy listinné, jako je vyjádření uživatelů žalobcových služeb atd. Od provedení této, v dané procesní situaci náležité činnosti, není možné upustit, zřejmě pod dojmem uplatněného opatření proti nečinnosti, se zkratkovitým závěrem, že žalobce fakticky pracoval jako uklízeč. Ani tento závěr koneckonců nebyl náležitě zdůvodněn a podložen zjištěními plynoucími z obsahu správního spisu, když se opírá v podstatě jen konstatování dojmu, který správní orgány o povaze žalobcovy pracovní činnosti nabyly. Správní orgány tak sice na jednu stranu kladou poměrně vysoké nároky na žalobce, když vycházejí z toho, že sám uvedl, že je uklízeč, ale samy se vůbec nevyrovnaly s tím, že žalobce rovněž doplňuje i prodané zboží a působí v supermarketech,*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

neuvedly tedy úvahu, podle níž i tyto činnosti lze zařadit do vymezení pracovní pozice uklízečů.“

64. Obdobně jako v případě řešeném krajským soudem 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.
65. Žalovaná se pak v napadeném rozhodnutí 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 zaměstnaneckých karet 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 žalobce. Bylo na žalované, aby v reakci na odvolací argumentaci přezkoumatelným způsobem vyložila důvody, pro které bylo v jiných žalobcem připomenutých případech rozhodnuto opačně. Za adekvátní sdělení takových důvodů pro odlišné posouzení nelze považovat závěr žalované, že *„účastník řízení se nachází v odlišné situaci, než cizinci, kterým již byla zaměstnanecká karta vydána a kteří na území pro zaměstnavatele pracovali...“*. Jestliže žalovaná své rozhodnutí nestaví na poznatcích týkajících se samotného chování žalobce, nýbrž na chování osoby, která se měla stát zaměstnavatelem žalobce, 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 žalobce je nutno posoudit odlišným způsobem.
66. Přestože prvostupňový orgán v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na str. 7 poukázal na skutečnosti, jimiž odůvodňoval odlišné meritorní závěry vyslovené v různých řízeních týkajících se zaměstnanců téhož zaměstnavatele, tyto závěry (a to ve prospěch prodloužení zaměstnanecké karty) byly dle tvrzení správního orgánu 1. stupně byly přijaty v důsledku důkazní nouze a účelových výpovědí ostatních zaměstnanců za okolností, které nejsou způsobilé podpořit zjištění o výkonu práce jinými zaměstnanci zaměstnavatele žalobce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou a, nemají prozatím dostatečnou oporu v obsahu správního spisu.

VII. Závěr a náklady řízení

67. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť posouzení žádosti žalobce nemá dostatečnou oporu ve správním spise a vyžaduje rozsáhlejší a zásadní doplnění, a současně vyslovil, že věc se vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Protože

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

prvostupňové rozhodnutí trpí stejnými vadami jako napadené rozhodnutí, soud zrušil také prvostupňové rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). V novém projednání věci bude žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

68. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu přísluší právo na náhradu nákladů v řízení. Náhrada nákladů sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a odměny za zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky) dle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), po 3 100 Kč dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu včetně 3 paušálních náhrad hotových výdajů po 300 Kč (§ 13 odst. 1, 4 advokátního tarifu). S ohledem na skutečnost, že zástupce žalobce k výzvě soudu nedoložil, že je plátcem DPH, soud žalobci náhradu DPH nepřiznal. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce celkem 13 200 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 29. července 2022

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu