



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **XXX**, nar. XXX
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem XXX
zastoupený advokátem JUDr. Hugem Körblem
se sídlem Hybernská 20, Praha 1

proti

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9.3.2021 č.j. MV-27239-4/SO-2021

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 9.3.2021 č.j. MV-27239-4/SO-2021 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Hugo Körbla.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 18.1.2021 č.j. OAM-52319-30/ZM-2019 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j)

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“) zamítl žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť zjistil jinou závažnou překážku pobytu žalobce na území.

2. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v prvostupňovém rozhodnutí a reprodukovala odvolací argumentaci žalobce. Konstatovala, že správní orgán prvního stupně žádost žalobce zamítl z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobce na území spočívající *„v tom, že účastník řízení 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“*. Žalovaná měla za to, že správní orgán prvního stupně řádně a v souladu s judikatorními požadavky zhodnotil, že konkrétní skutkové okolnosti tohoto případu lze subsumovat pod pojem „závažná překážka“ a s tímto jeho závěrem se ztotožnila. Odkázala přitom na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11.12.2017 č.j. 11 A 168/2017 - 47. Vyjádřila přesvědčení, 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 č. 326/1999 Sb. V této souvislosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27.2.2019 č.j. 51 A 33/2018 - 34. 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; intenzita jejich jednání, tj. resp. 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 žalobce bylo z důvodu výkonu jiné činnosti, než pro kterou jim byla vydána zaměstnanecká karta, pravomocně rozhodnuto o neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty.
3. Žalovaná dále uvedla, že k závěru o existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce na území dospěl správní orgán prvního stupně na základě protokolů o výpovědi zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobce (součástí spisového materiálu učinil tři z nich), kteří u tohoto zaměstnavatele vykonávají pracovní činnost na téže pozici, jako by měl vykonávat žalobce, 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 jejich výpovědí 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 žalobce v případě vyhovění jeho žádosti vykonával závislou činnost v rozporu

s vydanou zaměstnaneckou kartou, když by vedle nebo zcela namísto práce pomocného manipulačního pracovníka vykonával úklidové práce, pro jejichž výkon by mu však zaměstnanecká karta nebyla vydána, neboť práce na pozici uklízeče 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 žalovaná poukázala 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)“.

4. 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 pracovního vztahu, pak test trhu práce nemůže splnit svůj účel a podstatu, a dochází tak k jeho obcházení. S ohledem 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 ustanovení § 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 posuzované věci podle žalované má žalobce 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 žalobce 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. Podle žalované lze důvodně předpokládat, že stejnou práci by vykonával i žalobce, pokud by mu byla zaměstnanecká karta vydána.
5. Žalovaná připustila, že se popis jednotlivých pracovních pozic charakterizovaných v CZ-ISCO do značné míry překrývá, jako u žalobcem uvedené pozice CZ-ISCO 93333, tj. „pomocný manipulační pracovník obchodního provozu“, to však nic nemění na skutečnosti, že žalobci by v případě vyhovění jeho žádosti byla vydána zaměstnanecká karta na pozici „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“, i když minimálně část zaměstnanců jeho 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 žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

K tvrzení, že takový závěr nelze předvídat, resp. předjímat, a k námitce nezákonnosti rozhodnutí vydaného na základě pouhých 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 předmětem dokazování v rámci řízení vedeného s jednotlivými zaměstnanci a jejich výpovědi byly převzaty jako poklady pro prvostupňové rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně tak podle žalované v daném případě nevycházel jen ze subjektivních úvah týkajících se možného jednání žalobce, 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, označila žalovaná za přílehlavý, 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.

6. Žalovaná dále zdůraznila, že 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 o 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 neoddělitelně 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 dle žalované dostatečně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tak jak vyžaduje § 3 správního řádu, a nebylo tedy třeba doplňovat dokazování o výsledch žalobce, 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 neshledala žalovaná důvodným provádět výsledk navrhovaných osob. Poznamenala, že žalobce se k podkladům rozhodnutí včetně výše specifikovaných protokolů o výsledcích vyjádřil do protokolu, rovněž podal odvolání obsahující námitky proti prvostupňovému rozhodnutí, a byl mu 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 žalobce (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 žalobce cizincům výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou a zdůraznila, že toto zjištění považuje za dostatečnou pro závěr o existenci závažné překážky pobytu žalobce na území.
7. Žalovaná nepřisvědčila námitce přepjatého formalismu. K odkazům na jiná rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v obdobné věci, jimiž byla žadatelům prodloužena doba

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

platnosti zaměstnanecké karty ke stejnému zaměstnavateli a na stejnou pozici, kterou by měl v případě vyhovění jeho žádosti zastávat i žalobce, pak žalovaná odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 6 Ads 88/2006 - 132 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 žalobce 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 žalobce je závažná překážka jeho pobytu spatřována v jednání budoucího zaměstnavatele, který části svých zaměstnanců umožnil výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Žalobce rovněž na území České republiky dosud nepobývá, a rozhodnutí o nevydání zaměstnanecké karty tak nezasahuje do jeho práv vázících se k území České republiky.

8. 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. Zmíněný rozsudek se nadto dle žalované vztahuje pouze k jednomu z podkladových rozhodnutí.
9. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce v návaznosti na stručnou rekapitulaci průběhu správního řízení v obecné rovině předeslal, že žalovaná nesprávně vyložila ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., tedy pojem jiné překážky pobytu cizince na území České republiky. Právní hodnocení žalované nemá dle žalobce oporu ve zjištěném stavu, správní orgány obou stupňů nedostatečně zjistily skutkový stav a zároveň došlo k porušení jeho procesních práv. Žalobce dále správním orgánům vytkl přepjatý formalismus i to, že skutečným důvodem zamítnutí jeho žádosti je patrně úplně jiný zákonem nepředpokládaný důvod.
10. Žalobce obecně žalované přisvědčil 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. Poukázal však na to, že jím označená judikatura konstantně vysvětluje, že ne každé porušení je považováno za překážku pobytu cizince v České republice. 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 č. 326/1999 Sb. Vždy záleží na konkrétní situaci s tím, že porušení musí být spíše vyšší intenzity.
11. Žalobce dále přisvědčil žalované potud, že správní orgány mohou presumovat výkon nelegální práce u konkrétního člověka, neboť mají dle § 56 odst. 6 písm. j) zákona č.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

326/1999 Sb., širší možnosti pro úvahu ohledně možného budoucího chování konkrétního cizince. I zde však musí 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 dle názoru žalobce tomu, aby správní orgán presumoval překážku pobytu cizince, například z dalších indicií, jak to ostatně učinily správní orgány v předmětné věci při využití indicií z jiných případů u stejného zaměstnavatele. Dosavadní judikatura k § 56 odst. 6 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., řeší podle žalobce vždy situace, kdy správní orgán má dostatek indicií k tomu, aby oprávněně dospěl k závěru, 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.

12. K otázce samotné nelegální práce žalobce předeslal, že se žalovaná nevypořádala se všemi vznesenými námitkami. Správní orgány neuvedly, na základě jakého právního předpisu posuzují práci jako nelegální práci; nemohly přitom dospět k závěru, že žalobce vykonává nelegální práci aktuálně, protože zatím ani v České republice není. K odkazu správních orgánů na případy žádostí o prodloužení zaměstnaneckých karet budoucích kolegů žalobce, tedy zaměstnanců stejného zaměstnavatele, žalobce uvedl, 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 i podle závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 14.11.2013 č.j. 5 As 71/2013 - 241 při aplikaci zákona č. 326/1999 Sb., vyloučeno. Správní orgány vycházely z toho, že někteří kolegové žalobce 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)“.
13. Žalobce namítl, že pro závěr o nelegální práci jeho kolegů, a tím spíše o potenciální nelegální práci žalobce jako zatím fakticky nepracujícího zaměstnance, u kterého nelze ověřit, jakou práci ve skutečnosti vykonává a bude vykonávat, nestačí pouhé pochybnosti správního orgánu, ale takový závěr musí být jasně a prokazatelně zdůvodněn a podložen a postaven najisto. V této souvislosti žalobce namítl, 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 požaduje uvést druh práce za pomoci klasifikace CZ-ISCO (označení a číselný kód) a za pomoci klasifikace CZ-NACE, resp. to, že tuto klasifikaci převzal formulář žádosti o vydání povolení k zaměstnání vytvořený Ministerstvem práce a sociálních věcí, aniž by k tomu existovalo zákonné zmocnění, přičemž užití takového formuláře má mít důsledky pro hodnocení pobytových oprávnění cizinců, respektive pro hodnocení výkonu nelegální práce, není v souladu s právem. Žalovaná tak odůvodňuje výkon nelegální práce na základě vyplněného údaje o druhu práce ve formuláři, který odkazuje na klasifikaci určenou pro statistické účely, aniž by existoval zákon, který by ukládal povinnost takovýto formulář vyplňovat, resp. který by ukládal povinnost vyplňovat údaj o druhu práce podle předpisů určených pro statistické účely. Požadavek na označení druhu práce pomocí klasifikace CZ-ISCO tedy nemá oporu v zákoně o zaměstnanosti či v jiném zákoně a nikde v zákoně není uvedeno ani to, jakým způsobem má být druh práce označen.

14. Žalobce dále polemizoval se závazností popisu české verze systému CZ-ISCO s ohledem na popis klasifikace zaměstnání ze strany Mezinárodní organizace práce a namítl, 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.
15. Dále je dle žalobce nutné vyjasnit, jak velké musí být rozdíly mezi faktickou prací a popisovanou prací a jakým způsobem musejí být tyto rozdíly prokázány. Žalobce v této souvislosti uvedl, že jeho zaměstnavatel mívá kolem 25 zaměstnanců (aktuálně jen 10), kteří pro něho pracují v České republice od roku 2014, přičemž řádně splní své povinnosti. Své podnikání zaměřuje na pomocné práce v maloobchodech provozovaných především vietnamskou komunitou, a to zejména 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 a při doplňkovém úklidu. Zaměstnanci 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)“.
16. Správní orgány v tomto směru podle žalobce uzavřely, že 5 (nikoliv nejméně 5, čímž se žalovaná dle žalobce snaží navodit pocit většího počtu, než je skutečnost) stávajících zaměstnanců vykonává nelegální práci, a proto jim neprodloužily platnost zaměstnanecké karty. Žalobce přitom poukazoval 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 žádnou kontrolu u zaměstnavatele. Zaměstnanec při výsledku 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 jasnou nelegální práci. Skutečnost, že takové hodnocení nestačí, dle žalobce ukázal již první rozsudek ve věci jeho kolegů, který správní žalobě vyhověl.
17. Ke zjištění a prokázání rozdílů mezi faktickou prací a prací dle popisu žalobce uvedl, 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 č. 326/1999 Sb., 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 je ve zjevném rozporu, lze 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 tehdy, je-li rozdíl markantní.
18. Žalobce následně 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 jeho 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 poukazoval 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 podle žalobce nestačí jeden protokol z výsledku, kde navíc není ani uvedeno, že by zaměstnanec vykonával konkrétní jinou práci, než má vykonávat dle popisu.

19. Žalobce shrnul, že jím 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 rozporu mezi faktickou prací a prací dle popisu, a to z hlediska obsahu, času a z hlediska případných omluvitelných důvodů; (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 není dostačujícím.
20. Žalobce namítl, 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 správního orgánu o nelegální práci protiprávním a dal za pravdu argumentům uváděným i žalobcem v nyní posuzované věci.
21. Žalobce nad rámec uvedeného konstatoval, že samo napadené rozhodnutí je při svých úvahách zmatečné, neboť žalovaná staví na jedné straně zamítnutí žádosti na presumpci výkonu nelegální práce žalobce z důvodu údajné nelegální práce u 5 jiných zaměstnanců zaměstnavatele, přestože na straně druhé k jeho námitce, že u 4 dalších zaměstnanců došlo k prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, žalovaná vysvětluje, že žalobce nemá odkazovat na jiné situace.
22. Žalobce má za to, že žalovanou uvedený důvod zamítnutí žádosti je pouze zástupným důvodem. S poukazem na stručnou rekapitulaci předchozího průběhu řízení se nemůže zbavit dojmu, že správní orgán prvního stupně pouze hledá důvody, jak žádosti nevyhovět.
23. Žalovaná ve vyjádření k žalobě 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.
24. Žalovaná setrvala na názoru, že v případě žalobce jiná závažná překážka jejího 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)“ evidované v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty (EVPK), avšak je důvodná obava, že by podle pokynů zaměstnavatele vykonával práci na jiné pozici v této evidenci neuvedené, tedy v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Kromě výkonu nelegální práce by pak neplnil účel svého pobytu na území České republiky. Žalovaná v tomto směru ve vyjádření k žalobě reprodukovala argumentaci uvedenou již v odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že žalobní námitky shledávala neadekvátními.

25. K námitce použití zástupného důvodu pro zamítnutí žádosti žalobce odkázala žalovaná na konstatování uvedené v napadeném rozhodnutí, že správní orgán prvního stupně naplnil požadavek individuálního přístupu obsažený v předchozím rozhodnutí žalované.
26. V replíce ze dne 4.8.2021 žalobce setrval na své žalobní argumentaci, kterou v reakci na obsah vyjádření žalované v některých aspektech rozvedl.
27. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 2 s.ř.s. ve spojení s § 76 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání.
28. S ohledem na skutečnost, že skutkové okolnosti nyní projednávané věci, odůvodnění napadeného rozhodnutí i obsah žalobních námitek se v podstatě shodují s těmi, které byly předmětem posuzování soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 18 A 30/2021, jsou závěry, k nimž soud nyní dospěl, víceméně totožné se závěry vyslovenými v rozsudku ze dne 30.6.2021 č.j. 18 A 30/2021 – 63.
29. Jak již bylo konstatováno shora, správní orgán prvního stupně prvostupňovým rozhodnutím zamítl s odkazem na § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., žalobcovu žádost o vydání zaměstnanecké karty z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobce na území, jež měla 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.*“ Podstatou sporu mezi účastníky je posouzení otázky, zda byl správní orgán s přihlédnutím ke kvantitě a kvalitě poznatků o skutkových okolnostech posuzované věci oprávněn učinit závěr o existenci takové jiné závažné překážky, a tedy zprostředkovaně o existenci důvodu pro zamítnutí žádosti žalobce.
30. Podle § 46 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává z důvodů uvedených v § 56 tohoto zákona, s výjimkou uvedenou v § 56 odst. 1 písm. f) téhož zákona.
31. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., platí, že 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.
32. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti je nelegální práci práce vykonávaná cizincem v rozporu se zaměstnaneckou kartou.
33. Mezi účastníky není sporu o tom, že výkon nelegální práce může 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 č. 326/1999 Sb. Žalobce nečinil tento závěr v rámci žalobní argumentace sporným, toliko v obecné rovině akcentoval, 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

34. Správní soudy v minulosti opakovaně potvrdily, že pojem jiná závažná překážka pobytu je neurčitým právním pojmem, který umožňuje správním orgánům 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 zahrnuje pouze 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 (k tomu viz 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 být podle ustálené judikatorní praxe rovněž jednání spočívající v porušování právních předpisů nebo jejich obcházení, a to včetně výkonu nelegální práce.
35. Žalobci je třeba přisvědčit v tom, 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 č. 326/1999 Sb. Nejvyšší správní soud v tomto směru konstatoval, 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 zmíněného 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.
36. Žalobce má tedy pravdu v tom, 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 č. 326/1999 Sb., (ii.) že je v obdobných případech vždy třeba důsledně hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu, a konečně (iii.) pro závěr o existenci jiné závažné překážky musí jít o případ spíše vyšší intenzity a závažnosti protiprávního jednání.
37. Judikatura pod pojem jiná závažná překážka ustáleně podřazuje situaci, kdy cizinec vykonával závislou práci bez platného povolení k zaměstnání dlouhodobě. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru stojí na 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*“ (viz rozsudek ze dne 9.10.2019 č.j. 10 Azs 250/2019 - 25). 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).
38. Rozhodovací praxe správních soudů rovněž v minulosti 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, neboť 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 samoúčelné. Jak potvrdil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27.12.2011 č.j. 7 As 82/2011 - 81, zákon č. 326/1999 Sb., „*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. Jinak řečeno, účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn. Četná judikatura přitom dospěla k jednoznačnému závěru, že řádné neplnění účelu předchozího pobytu může představovat jinou závažnou překážku pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 36/1999 Sb. I pro posouzení toho, 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. Současně je třeba dodat, že v některých případech Nejvyšší správní soud 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).

39. Ze žalobní argumentace je patrné i to, že žalobce 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. Žalobce 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 vyjít z dalších indicií, včetně indicií z jiných případů u stejného zaměstnavatele, a to za předpokladu, že půjde o důvody vážné a podložené.
40. 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 může za určitých podmínek 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. Uvedený závěr má ostatně rovněž oporu i 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).

41. Městský soud v Praze považuje tyto závěry za přenositelné i na nyní posuzovanou věc. Současně zdůrazňuje a přisvědčuje v tomto směru žalobci, že v takových případech musí správní orgány 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. V nyní posuzované věci sice správní orgán k takovému závěru dospěl, soud jej však z níže popsanych důvodů považuje za nesprávný.
42. Správní orgán prvního stupně 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 12 912 010 762 jako pomocný manipulační dělník, přičemž by měl vykonávat práci na pracovní pozici vymezené pomocí klasifikace CZ-ISCO jako „Pomocní manipulační pracovníci (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. Správní orgán prvního stupně vyšel z toho, 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 VZ-ISCO takto: „Pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby) (9333)“ s místem výkonu práce v Praze. Jedná se o shodnou pracovní pozici jako v případě žalobce. Z jejich výpovědí přitom vyplynulo, že tito zaměstnanci 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)“. Zároveň 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 zemetání, 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 podle správního orgánu 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 správní orgán dovodil, že budoucí zaměstnavatel žalobce svým stávajícím zaměstnancům přiděluje práci odlišnou od práce pomocného manipulačního pracovníka, pro kterou jim byla zaměstnanecká karta vydána. Na základě uvedeného pak správní orgán prvního stupně konstatoval, že existuje důvodné podezření, že podobně se tento zaměstnavatel bude chovat i k žalobci, tedy bude mu přidělovat jiné pracovní úkoly, než které spadají do rozsahu pracovní činnosti manipulačních pracovníků, tedy v podstatě bude žalobce zaměstnávat úklidovými pracemi. Správní orgán prvního stupně pak uzavřel, že se zřetelem k tomu, že budoucí zaměstnavatel žalobce 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 za 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 a navíc by šlo o výkon práce nelegální. Žalovaná se s uvedenými závěry správního orgánu prvního stupně ztotožnila. Ze závěrů vyslovených v odůvodnění napadeného rozhodnutí 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 plynoucích z jiných řízení vedených o žádostech jiných cizinců o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, jež tyto cizince opravňovaly k výkonu obdobné práce pro téhož zaměstnavatele.

43. Městský soud v Praze je shodně jako žalobce přesvědčen, že závěry správních orgánů obou stupňů o existenci jiné závažné překážky pobytu na území spočívající v popsané obavě z výkonu nelegální práce, které jsou založeny na zjištěních stran údajného výkonu práce jinými zaměstnanci zaměstnavatele žalobce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, vyžadují v případě, že na nich žalovaná v dalším řízení bude chtít setrvat, zásadní a rozsáhlé doplnění skutkového stavu.
44. 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 v nezbytném rozsahu svou povinnost tvrzení a důkazní splnil (správní orgány mu v uvedeném směru ani ničeho nevytýkají). Současné však nelze pominout, 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. 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 účastníka správního řízení.
45. Tak je tomu i v nyní posuzované věci. Bylo na správních orgánech, aby v případě, kdy své rozhodnutí nestaví na poznatcích týkajících se samotného chování žalobce, nýbrž na zjištěních týkajících se osoby od žalobce odlišné, konkrétně na zjištěních souvisejících s jednáním osoby, která se měla stát zaměstnavatelem žalobce, poukázaly na takové okolnosti, 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, a zároveň důkazně podložily existenci takových okolností relevantními a věrohodnými důkazy. Pouze v takovém případě si lze představit, že by jejich závěry dovozující existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce na území mohly obstát.
46. Správní orgán prvního stupně ani žalovaná však uvedeným požadavkům nedostály, neboť se omezily pouze na reflexi okolností, jež však nejen svým rozsahem, ale ani svou kvalitou jako opora pro přijaté závěry nepostačují.
47. 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 skutečně 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 tři protokoly o výsledku těchto osob, které měly být u téhož zaměstnavatele zaměstnány na pozici „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)“. Z předmětných protokolů je přitom zjevné pouze 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 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 (toliko) práci uklízečů, spadající do jiné skupiny prací a svým charakterem dle správního orgánu prvního stupně neodpovídající činností vykonávaným pomocným manipulačním pracovníkem.

48. Jakkoli by v obecné rovině mohla zjištění svědčící o tom, že jiní zaměstnanci zaměstnavatele vykonávali v rámci pracovněprávního vztahu jiné činnosti než ty, ve vztahu k nimž jim byla udělena zaměstnanecká karta, zakládat důvodnou obavu z toho, že jejich zaměstnavatel bude v takovém protiprávním jednání pokračovat, a zprostředkovaně tak i obavu z výkonu nelegální práce případných dalších zaměstnanců téhož zaměstnavatele, poznatky, na nichž správní orgány obou stupňů své závěry v nyní posuzované věci postavily, nejen svým rozsahem, ale ani svou kvalitou jako opora pro závěr o jiné závažné překážce pobytu na straně žalobce v žádném případě nepostačují.
49. Především je třeba upozornit na to, že z předmětných protokolů ještě *prima facie* nikterak nevyplývá, že by se v uvedených případech skutečně materiálně jednalo o výkon jiné práce, než ve vztahu k níž byla těmto cizincům vydána zaměstnanecká karta, neřku-li o nelegální práci, jak je pojmána v žalobcem připomínaných rozhodnutích správních soudů.
50. Soud přisvědčuje žalobci, že správní orgány nemohou oprávněně dospět k závěru, že se v konkrétním případě jedná o výkon nelegální práce, aniž by vůbec posuzovaly atributy údajné nelegální práce, tedy především konkrétní pracovní úkoly, rozsah, časové období, poměr úkolů mimo povolenou práci a podobně. Správní orgány žádné takové závěry a k nim směřující úvahy neučinily a s danými otázkami se nijak nevypořádaly ani v odůvodnění prvostupňového či napadeného rozhodnutí.
51. Zvláště významnou se přitom jeví být v tomto směru okolnost (na kterou ostatně správně poukazuje i žalobce), že skutkové poznatky plynoucí z předmětných protokolů o výsledcích jiných zaměstnanců naopak podporují závěr, že cizinci mohli ve skutečnosti vykonávat práci, která by svým zaměřením pracovní pozici pomocných manipulačních pracovníků odpovídala. Žalobce v této souvislosti přílehavě poukázal na to, 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), která zahrnuje mj. *pracovní činnosti spočívající v čištění zařízení prodejných prostor a okolí prodejen a doplňování výrobků a zboží*. Správní orgán prvního stupně přesto neváhal od 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 výsledků 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, zcela odhlédl. Učinil tak přesto, že skutkové poznatky plynoucí z jejich 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. Soud k tomu na okraj doplňuje, že i podle údajů uvedených zaměstnavatelem ohledně volného pracovního místa v EVPM se mělo jednat o úklidové práce a dále o práce při manipulaci se zbožím. Tato charakteristika rozhodně není jen pouhou upřesňující informací, jak tvrdí žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale jedná se zcela jednoznačně o vymezení (určení) konkrétního druhu práce, kterou má zaměstnanec na daném pracovním místě vykonávat.

52. Žalovaná pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí připustila nejen to, že zjištění správního orgánu prvního stupně se týká toliko části zaměstnanců tohoto zaměstnavatele, ale také sama výslovně uvedla, že se popis jednotlivých pracovních pozic charakterizovaných v CZISCO 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 v žádném případě považovat za adekvátní reakci na odvolací námitku žalobce, jenž v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítal právě to, že v rámci kategorie pomocných manipulačních pracovníků klasifikace zaměstnání CZ-ISCO předpokládá rovněž 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, přičemž shodně jako v podané žalobě poukazyval na to, že uvedené zařazení zvolil po konzultaci s pracovníky příslušného orgánu veřejné moci. Pokud tedy 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, přičemž úklid a doplňování zboží nejsou činnostmi uvedenými v úkolech, které by měli provádět „pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby), v těchto 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 výše zmíněné protokoly, z nichž však vyplývá, že uvedené osoby kromě úklidu vykonávaly rovněž činnosti spočívající v doplňování zboží.
53. Soudu tak nezbyvá než učinit dílčí závěr, že poznatky, o něž správní orgány opírají své stanovisko o existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce na území, tedy zjištění týkající se jiných zaměstnanců téhož zaměstnavatele, bez dalšího nesvědčí o tom, že by se uvedený zaměstnavatel 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 z jeho strany.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

54. Závěry žalované oslabuje i žalobcem připomínaný rozsudek Krajského soudu v Plzni, kterým bylo zrušeno rozhodnutí vydané žalovanou v jednom ze tří případů řízení o žádostech cizinců o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty vydané cizincům, jejichž výpověďmi správní orgány v nyní projednávané věci argumentovaly. Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 26.2.2021 sp. zn. 77 A 110/2020 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. Přehlížet 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 provedené dokazování doplnit, nabízí se provedení dalšího výsledku, a to nejen žalobce, ale i jeho případných kolegů, ale představitelné je i doplnění obsahu správního spisu o důkazy listinné, jako je vyjádření uživatelů žalobcových služeb atd. Od provedení této, v dané procesní situaci náležité činnosti, není možné upustit, zřejmě pod dojmem uplatněného opatření proti nečinnosti, se zkratkovitým závěrem, že žalobce fakticky pracoval jako uklízeč. Ani tento závěr koneckonců nebyl náležitě zdůvodněn a podložen zjištěními plynoucími z obsahu správního spisu, když se opírá v podstatě jen konstatování dojmu, který správní orgány o povaze žalobcovy pracovní činnosti nabyly. Správní orgány tak sice na jednu stranu kladou poměrně vysoké nároky na žalobce, když vycházejí z toho, že sám uvedl, že je uklízeč, ale samy se vůbec nevyrovnaly s tím, že žalobce rovněž doplňuje i prodané zboží a působí v supermarketech, neuvedly tedy úvahu, podle níž i tyto činnosti lze zařadit do vymezení pracovní pozice uklízečů“*
55. Obdobně jako tomu bylo v případě řešeném Krajským soudem v Plzni, i v nyní projednávané věci platí, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci v rozsahu potřebném pro svá rozhodnutí.
56. Žalovaná dle názoru soudu v napadeném rozhodnutí též nepřipustně 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. V reakci na související odvolací námitky akcentující nejednotnost rozhodovací praxe správních orgánů ve skutkově a právně obdobných případech zaměstnanců téhož zaměstnavatele se totiž fakticky omezila toliko na citaci obecných závěrů z rozhodovací praxe k problematice legitimního očekávání založeného správní praxí, přičemž uvedla, že je lze vztáhnout na uvedený případ. Jedinou její věcnou reakcí na námitku, že v jiných čtyřech případech bylo žádostem zaměstnanců

téhož zaměstnavatele o prodloužení doby platnosti zaměstnanecký karet vyhověno, však představuje úvaha, že 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 napadeného rozhodnutí, byly jejich žádosti zamítnuty, přičemž žalovaná podaná odvolání zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila. Takovou reakci na odpovídající skupinu odvolacích námitek však nelze považovat za adekvátní, dostatečnou a náležitě reflektující podstatu argumentace žalobce. Bylo na žalované, aby přezkoumatelným způsobem vyložila důvody, pro které bylo v jiných žalobcem připomenutých případech rozhodnuto opačně. Za adekvátní sdělení takových důvodů jistě nelze považovat závěr žalované, že žalobce 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 osoby od žalobce odlišné, konkrétně na zjištěních souvisejících s jednáním osoby, která se měla stát jeho zaměstnavatelem, 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.

57. Na základě shora uvedených skutečností soud dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, a pro tuto vadu řízení napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s. zrušil a současně vyslovil, že věc se vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). V něm bude žalovaná vázána právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
58. Akcesorický výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, a proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč, dále odměnou za právní zastoupení za 3 úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby, replika) v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 9 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradou hotových výdajů za tři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, tedy celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). 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 8. září 2022

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu