



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Oulíkové, a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobkyně: **T. N. L. N.**, nar. X,
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,
bytem X,

zastoupená JUDr. Hugem Körblem, advokátem,
sídlem Hybernská 20, Praha,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
se sídlem Nám. Hrdinů 1634/3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-9801-4/SO-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-9801-4/SO-2021, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 13 200 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Huga Körbla, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně podala dne 13. 5. 2019 cestou Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaná v záhlaví označeném rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 8. 12. 2020, č. j. OAM-47491-40/ZM-2019, které žádost žalobkyně zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

2. Žalobkyně v žalobě podané podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), namítala, že právní hodnocení věci žalovanou není správné a nemá oporu ve spise. Správní orgány zjistily skutkový stav nedostatečně, nikoli v souladu se zásadou materiální pravdy, a zároveň porušily procesní práva žalobkyně. Žalobkyně správním orgánům vytýkala i přepjatý formalismus, neboť skutečným důvodem zamítnutí její žádosti je patrně úplně jiný důvod, který zákon o pobytu cizinců nezná.
3. Žalobkyně konkrétně brojila proti závěru správních orgánů, že se v jejím případě jedná o jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně souhlasí s tím, že se jedná o neurčitý právní pojem, zároveň však odkázala na judikaturu, dle které je třeba tento neurčitý pojem vyložit v každém konkrétním případě, neboť ne každé porušení zákona má za následek shledání jiných závažných překážek (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2019, č. j. 30 A 10/2017-66 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 4 Azs 95/2019-36, nebo ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019-33). Správní orgány obecně mohou presumovat výkon nelegální práce u cizince, ale většinou tehdy, když má správní orgán již s daným cizincem nějakou zkušenost. O tom vypovídá i judikatura vztahující se k § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, resp. k prodlužování pobytových oprávnění cizinců, tedy tam, kde může mít správní orgán indicie o závažnější překážce pobytu u konkrétního cizince (např. dřívější neplacení povinných plateb, neplnění účelu pobytu nebo velmi závažná porušování právních předpisů). V projednávaném případě presumce o překážce pobytu žalobkyně neobstojí. Žalobkyně nelegální práci vykonávat nemohla, neboť ještě na území České republiky nepracovala. Správní orgány odkazovaly na případy budoucích kolegů žalobkyně, u kterých v souvislosti s jejich žádostmi o prodloužení zaměstnaneckých karet odhalily, že u stejného zaměstnavatele vykonávali nelegální práci. Vycházely přitom z definice nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, avšak dle žalobkyně je tato definice použitelná toliko pro účely zákona o zaměstnanosti, nikoli v rámci zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 5 As 71/2013-24).
4. Dle žalobkyně nebyl závěr správních orgánů o výkonu ilegální práce postaven najisto a řádně odůvodněn. Žalovaná tento závěr odůvodňuje vyplněným údajem o druhu práce ve formuláři žalobkyně, přičemž tento formulář odkazuje na klasifikaci určenou pro statistické účely, aniž by existoval zákon, který by ukládal takový formulář vyplňovat, resp. vyplňovat údaj o druhu práce. Klasifikace práce pomocí CZ-ISCO nemá oporu v zákoně o zaměstnanosti či v jiném zákoně, tím spíše není nikde v zákoně uvedeno, jakým způsobem má být druh práce označen. Pokud druh práce označen je, děje se to z vytvořené zvyklosti a neformálnosti. Žalobkyně má též za to, že při výkladu české verze klasifikace zaměstnání CZ-ISCO je třeba vycházet z výkladu originálu, tedy mezinárodního standardu Mezinárodní organizace práce *International Classification of Occupations*. Žalovaná nesprávně vychází z toho, že zaměstnání jsou členěna do 5 úrovní, což odůvodňuje českou klasifikací, správně jsou však 4 úrovně. Navíc, úřad práce na základě popisu práce zaměstnavateli žalobkyně poradil, ať vyplní do formuláře jako druh práce „pomocný manipulační pracovník (kromě výroby) (CZ-ISCO 9333)“.
5. Dle žalobkyně žalovaná založila závěr o nelegální práci na tom, že zjistila při výsleších v řízení o žádosti nejméně pěti stávajících zaměstnanců zaměstnavatele, družstva Clean Masters (dále též jen „zaměstnavatel“), o prodloužení doby platnosti zaměstnaneckých

karet, že tito zaměstnanci vykonávají po celou dobu platnosti těchto karet nelegální práci. Družstvo ovšem nikdy nemělo žádné problémy a nebylo předmětem stížností ani kontrol. Nikdo se nepřišel podívat na faktickou činnost zaměstnanců družstva. Devět zaměstnanců žádalo o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, přičemž čtyřem byla karta prodloužena, pěti nikoli. Takové zjištění učinily správní orgány pouze po provedeném výsledku, což dle žalobkyně nestačí. V protokolu není ani uvedeno, že by zaměstnanec vykonával jinou práci, než má vykonávat dle popisu. Správní orgán z výsledku zjistil, že zaměstnanec nezopakoval přesnou definice práce dle CZ-ISCO 9333, ale podal vlastní definici, ve které uvedl, že doplňuje sortiment a uklízí. Od stolu dospěl k závěru, že jde o nelegální práci. O tom, že takové hodnocení nestačí, svědčí již první rozsudek ve věci kolegů žalobkyně (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2021, č. j. 77 A 110/2020-69). Až v případě, že povolený druh práce a fakticky vykonávaná práce jsou ve zjevném rozporu, lze dovozovat nelegální práci. Dle judikatury ovšem o nelegální práci nejde, pokud je tento rozdíl pouze zanedbatelný.

6. Žalobkyně dále popsala, jaké pracovní úkoly patří do CZ-ISCO 9333 „*pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)*“, a které do pozice „*uklízeč*“ a „*pracovník*“. Není přípustné, aby správní orgány u kolegů žalobkyně konstatovaly výkon nelegální práce, aniž by vůbec posuzovaly její atributy. Dle judikatury musí správní orgány řádně zjistit veškeré potřebné skutečnosti a informace, což často nedělaly (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120 nebo rozsudek ze dne 30. 7. 2014, č. j. 3 Ads 111/2013-31 nebo ze dne 13. 11. 2015, č. j. 2 Ads 197/2015-36). Ne každá odlišnost mezi vykonávanou prací a prací dle popisu znamená nelegální práci. K závěru o výkonu nelegální práce většinou nestačí jeden důkaz (protokol o výsledku). V souladu se zásadou materiální pravdy musí správní orgán prověřit intenzitu rozporu mezi faktickou prací a prací dle popisu. Napadené rozhodnutí je navíc zmatečné, když se žalovaná řádně nevypořádala s tím, že postupovala u různých zaměstnanců družstva odlišně. Žalobkyně se navíc domnívá, že důvod jiné závažné překážky – nelegální práce – je pouze zástupným důvodem a správní orgány hledají u zaměstnanců družstva důvody, proč žádostem nevyhovět. Nehledě na to, že žadatelé musí neustále žádat správní orgány, aby rozhodovaly v zákonných lhůtách.
7. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí ministerstva, zrušil.
8. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobkyně by sice měla na území České republiky podle předložené pracovní smlouvy vykonávat zaměstnání na pracovní pozici „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby) (CZ-ISCO 9333)*“, evidované v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty (EVPK), avšak je u ní důvodná obava, že by podle pokynů zaměstnavatele vykonávala práci na jiné pozici neuvedené v této evidenci, tedy v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Žalovaná se k rozsudku Krajského soudu v Plzni vyjádřila v napadeném rozhodnutí toliko obecně, neb jí nebylo známo celé odůvodnění. I nadále v souvislosti s výkladem pojmu „*jiná závažná překážka*“ odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, a ve spojení s výkonem nelegální práce na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47. Žalovaná setrvává i na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí k jazykovému výkladu pojmu „*jiná závažná překážka*“, kdy se jedná o překážku, která není zákonem přímo definována a zároveň musí dosahovat takové intenzity, aby ji bylo možné označit za závažnou. Výkon práce na pracovní pozici odlišné od té, na kterou by byla vydána zaměstnanecká karta, lze dle žalované podřadit pod tento

pojem, přičemž v této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2019, č. j. 51 A 33/2018-34. Žalovaná dále odkazuje na případ pěti stávajících zaměstnanců zaměstnavatele, kteří *de facto* vykonávají práci na pracovní pozici „uklízeče“, čímž se dopouštějí výkonu nelegální práce, a tato skutečnost je závažným porušením právních předpisů České republiky (k obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19). Proto jim nebyla prodloužena platnost zaměstnanecké karty. Žalovaná k závěru o existenci jiné závažné překážky pobytu žalobkyně dospěla na základě protokolů o výpovědi zaměstnanců budoucího zaměstnavatele, kteří u něj vykonávají pracovní činnost na téže pozici, na níž by ji měla vykonávat žalobkyně. Z nich vyplynulo, že pracují v obchodech s potravinami, kde především uklízejí a doplňují zboží do regálů. K této práci používají např. rukavice, hadr apod. na uklízení. Primární činností zaměstnanců je tedy úklid. Žalovaná přitom vychází z charakteristiky pracovní pozice „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)* [CZ_ISCO 9333]“ uvedené ve výpisu z veřejně dostupné databáze „CZ-ISCO Klasifikace zaměstnání ISCO“. Pokud žalobkyně namítala, že části zaměstnanců zaměstnavatele byly zaměstnanecké karty prodlouženy, pak žalovaná na str. 13 napadeného rozhodnutí odlišnost situace žalobkyně a těchto zaměstnanců zdůraznila. Ministerstvo naplnilo i požadavek individuálního přístupu.

9. S ohledem na výše uvedené žalovaná navrhl žalobu zamítnout.
10. Žalobkyně v replice ze dne 20. 8. 2021 doplnila, že podle popisu pracovní pozice „*pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)* (CZ_ISCO 9333)“ patří do náplně této práce nejen manipulace, ale i úklid. Zaměstnavatel poskytuje pomocné práce manipulačního a úklidového charakteru, které nejlépe definuje právě výše uvedená pozice. Pokud by zaměstnanci byli na pozici uklízeče, nemohli by provádět práce jako balení a manipulace se zbožím. Navíc otázka vhodnosti zařazení byla dopředu konzultována s úřady práce. Žalobkyně zopakovala, že aby byl shledán výkon nelegální práce, musí dojít k dostatečně kvalitnímu posouzení celé situace, přičemž u kolegů žalobkyně nebyly okolnosti práce řádně posouzeny, neboť se výkonu nelegální práce nedopouštějí. U žalovanou odkazovaných rozsudků se skutkově jednalo o zcela jiné situace. Žalobkyně odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020-26, ve kterém měl kasační soud komplexně shrnout, co vše je třeba posuzovat při úvaze o existenci jiné závažné překážky. Dodala, že v obsahově totožné věci Městský soud v Praze žalobě jiného zaměstnance zaměstnavatele vyhověl, a to rozsudkem ze dne 3. 6. 2021, č. j. 18 A 30/2021-63.

Posouzení věci krajským soudem

11. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené, přičemž shledal, že se jedná o žalobu věcně projednatelnou.
12. V dalším kroku soud přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Po přezkumu napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.
13. Podle § 42 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žádost o vydání zaměstnanecké karty oprávněn podat cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné

z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty.

14. Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavce 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).
15. 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, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
16. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci. Žalobkyně podala dne 13. 5. 2019 žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců prostřednictvím Velvyslanectví České republiky v Hanoji (žalobkyni bylo umožněno upustit od osobního podání žádosti). Žalobkyně k žádosti přiložila pracovní smlouvu uzavřenou dne 3. 7. 2019 mezi žalobkyní a družstvem Clean Masters jakožto zaměstnavatelem na dobu neurčitou na pracovní pozici 9333 Pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby). Ministerstvo žádosti žalobkyně opakovaně nevyhovělo, a to s ohledem na materiál zpracovaný ministerstvem nazvaný „*Imigrace do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik*“ vedený v režimu utajení jako „VYHRAZENÉ“, a utajované informace ze strany Národní centrály organizovaného zločinu (NCOZ) vedené v režimu stupně utajení „DŮVĚRNÉ“. Ministerstvo z uvedených materiálů dospělo k závěru, že pobyt žalobkyně na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání není v zájmu České republiky. Rozhodnutí ministerstva o zamítnutí žádosti žalobkyně ze dne 27. 11. 2019, č. j. OAM-47491-14/ZM-2019, žalovaná zrušila rozhodnutím ze dne 9. 3. 2020, č. j. MV-8910-3/SO-2020 z důvodu nezákonnosti, resp. nedostatku důvodu rozhodnutí. V rámci nového projednání ministerstvo doplnilo spis o další utajovanou informaci NCOZ vedenou v režimu stupně utajení „DŮVĚRNÉ“ a opět žádost žalobkyně zamítlo rozhodnutím ze dne 5. 8. 2020, č. j. OAM-47491-27/ZM-2019, které však žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 10. 2020, č. j. MV-141081-4/SO-2020, opět zrušila z obdobných důvodů jako předchozí rozhodnutí ministerstva. Ministerstvo věc posoudilo znovu a následně vydalo rozhodnutí ze dne 8. 12. 2020, kterým žádosti žalobkyně opět nevyhovělo, ovšem z důvodu shledání jiné závažné překážky pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť dospělo k závěru, že žalobkyně by ve skutečnosti vykonávala práci na jiné pozici, než jakou uvedla v předložené pracovní smlouvě. Žalovaná posledně uvedené rozhodnutí ministerstva potvrdila.
17. Ve spise je dále založen výtisk internetové stránky www.cz-isco.cz s popisem pracovní podskupiny zaměstnání 91 Uklízeči a pomocníci a 9333 Pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby) a protokoly o výsledcích žadatelů (zaměstnanců družstva) ze dne 3. 2. 2020 ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty vedené u ministerstva pod sp. zn. OAM-51740-11/ZM-2019, OAM-34839-11/ZM-2019, OAM-33205-11/ZM-2019.
18. Žalobkyně předně namítala, že správní orgány vycházely z definice nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2) zákona o zaměstnanosti, která je dle jejího názoru použitelná toliko pro účely zákona o zaměstnanosti. Soud s tímto názorem nemůže souhlasit. Pokud by výkon práce bez povolení k zaměstnání současně naplňoval definici nelegální práce ve smyslu § 5

písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, nelze správním orgánům vytýkat, že by tuto skutečnost v napadeném rozhodnutí konstatovaly. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30, v němž se zabýval otázkou pravomoci pobytových orgánů posuzovat legalitu výkonu závislé práce, uvedl, že „[p]ři posuzování otázky, zda cizinec plní účel povoleného pobytu, je správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince (podnikání nebo závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti.“ Poukazuje-li žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, č. j. 5 As 71/2013-24, pak soud konstatuje, že Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku pouze konstatoval, že pro rozhodnutí o uložení správního vyhoštění je rozhodující, zda došlo jednáním cizince k naplnění některé ze skutkových podstat uvedených v zákoně o pobytu cizinců, nikoli, zda vykonával nelegální práci ve smyslu [zákona o zaměstnanosti](#). Nejvyšší správní soud již opakovaně judikoval, že jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území může být v obecné rovině i zjištěná činnost naplňující znaky nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti (např. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019-43, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47). Nikoli každý výkon nelegální práce ovšem musí nutně založit tuto závažnou překážku. Správní orgány musí zkoumat, zda bylo jednání natolik závažné a dosahující takové intenzity, že je možno jej podřadit pod pojem jiné závažné překážky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019-32 či ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019-33). Takový závěr pak musí být dostatečně podložen a odůvodněn.

19. V projednávaném případě je rozhodující otázkou, zda ministerstvo učinilo dostatečná skutková zjištění k závěru ohledně naplnění skutkové podstaty jiné závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců v situaci, kdy dle správního orgánu budoucí zaměstnavatel žalobkyně své stávající zaměstnance zaměstnává na jiných pozicích, než které byly uvedeny v zaměstnanecké kartě, a které žalobkyně uváděla i v žádosti o vydání zaměstnanecké karty, tedy „*Pomocní manipulační pracovníci (9333)*“. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že závěry o nelegální práci nebyly řádně odůvodněny, neboť zatím u zaměstnavatele nepracovala a tyto závěry byly vytvořeny pouze z výsledků ostatních zaměstnanců družstva, což nestačí.
20. Dle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ministerstvo vycházelo při posuzování žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty z předložené pracovní smlouvy se zaměstnavatelem, družstvem Clean Masters, ze které vyplynulo, že žalobkyně bude zaměstnávána na pracovní pozici vymezené podle klasifikace CZ-ISCO jako „*Pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby) (9333)*“. Ministerstvo popsalo, že z orientačního přehledu pracovních činností provádějí pomocní manipulační pracovníci 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, třídění nákladů před nakládkou a vykládkou, přenášení a stohování zboží ve skladech a podobných zařízeních. Dále uvedlo, že je mu z úřední činnosti známo, že v řízení o prodloužení platnosti zaměstnaneckých karet bylo vyslechnuto celkem pět stávajících zaměstnanců družstva Clean Makers, kterým byla zaměstnanecká karta vydána pro výkon práce na pracovní pozici vymezené pomocí klasifikace CZ-ISCO jako „*Pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby) (9333)*“, tedy shodné pozici, jakou žalobkyně vymezila v pracovní smlouvě. Z výpovědí těchto zaměstnanců mělo vyplynout, že

vykonávají práci uklízečů, neboť používají rukavice, vysavač, smeták, hadr na utírání a nejrůznější čisticí prostředky, přičemž tyto práce dle ministerstva spadají do skupiny prací nazvané „uklízeči a pomocníci (91)“. Z uvedeného mělo ministerstvo za to, že zaměstnavatel svým stávajícím zaměstnancům přiděluje odlišnou práci od práce pomocného manipulačního pracovníka, pro kterou jim byla zaměstnanecká karta vydána. Z toho též dále presumovalo, že existuje důvodné podezření, že podobně by se zaměstnavatel zachoval i u žalobkyně, neboť ta se sice teprve ucházela o zaměstnaneckou kartu a u zaměstnavatele zatím fakticky nepracovala, avšak v žádosti o vydání zaměstnanecké karty uvedla shodnou pracovní pozici.

21. Z výše uvedeného má soud za to, že jediným relevantním podkladem pro závěr o jiné závažné překážce pobytu žalobkyně na území, resp. vydání zaměstnanecké karty, jsou informace vyplývající z výsledků jiných cizinců – zaměstnanců u téhož zaměstnavatele, kteří již u družstva pracují. Jakkoli se může zdát takové odůvodnění nedostatečné, je s ohledem na povahu věci nutné vzít v potaz, že právě důkaz o „materiálně“ nespolehlivém budoucím zaměstnavateli žalobkyně je legitimním důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Pokud tak správní orgány uvedly, že existuje důvodná obava, že zaměstnavatel bude v budoucnu, stejně jako u svých jiných zaměstnanců, přidělovat (žalobkyni) práci, která se svým popisem nebude shodovat s druhem práce uvedeným v pracovní smlouvě, pak je takový argument důvodný pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty, avšak jen tehdy, je-li zároveň dostatečně podložen a odůvodněn. Správní orgány by totiž jinak u cizinců žijících mimo území České republiky bez jakékoli pracovní historie v zemi ani nemohly mít žádné jiné indicie nasvědčující tomu, zda po vydání zaměstnanecké karty budou naplňovat její účel. I v projednávaném případě ze spisu vyplývá, že žalobkyně na území České republiky nikdy předtím nepracovala ani nežila. Jedinou indicií je tak podezření ministerstva, že zaměstnavatel žalobkyně porušuje právní předpisy u několika stávajících zaměstnanců, čímž vzniká důvodná obava, že tomu tak bude i u žalobkyně. Stejně jako ostatní zaměstnanci družstva by tak mohla vykonávat práci, která by se svým popisem neshodovala s pracovní pozicí, která byla označena v pracovní smlouvě. Závěr o jiné závažné překážce pobytu podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je tak tvořen s odkazem na jednání jejího budoucího zaměstnavatele, který umožnil svým zaměstnancům vykonávat práci v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou.
22. Soud si od žalované vyžádal i informace o řízeních o žádostech o prodloužení doby platnosti zaměstnaneckých karet těchto ostatních zaměstnanců družstva, na jejichž výpovědi ministerstvo odkazovalo a z nichž učinilo závěr o jiné závažné překážce pobytu. Ostatně, sama žalobkyně v žalobě upozorňovala, že Krajský soud v Plzni již v jednom případě závěry o nelegální práci shledal protiprávními. Žalovaná soudu sdělila, že ve dvou případech bylo řízení skončeno (žadatelé si sice podali správní žaloby, avšak z procesních důvodů byla jedna žaloba odmítnuta usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 9. 2020, č. j. 77 A 107/2020-15, a další řízení o žalobě bylo zastaveno usnesením Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2020, č. j. 15 A 87/2020-421). V dalších třech případech byla ovšem rozhodnutí žalované soudy zrušena a věci jí byly vráceny k novému projednání. Z rozsudků Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2021, č. j. 77 A 106/2020-106, a ze dne 26. 2. 2021, č. j. 77 A 110/2020-69 (kasační stížnost proti rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2022, č. j. 4 Azs 91/2021-40), a z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2022, č. j. 3 A 92/2020-94, přitom vyplývají shodné závěry. Správní orgány ve všech případech nedostatečně zjistily skutkový

stav, neboť se nezabývaly dostatečně předmětem činnosti cizinců z materiálního hlediska. Z pouhého popisu práce žadateli při výsleších nebylo možné dospět ke zjednodušenému závěru, že se jedná ve skutečnosti o uklízeče. Soudy uvedly, že z obsahu 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 kategorií je pracovní pozice pomocných manipulačních pracovníků obchodního provozu (93333), která je vymezena tak, že obsahuje mj. čištění zařízení prodejních prostor a okolí prodejny a doplňování výrobků a zboží. Toto vymezení pracovní pozice pak odpovídalo obsahu náplně práce, kterou žadatelé popsali v rámci svého výsledku. Stejně tak správní orgány nesprávně aplikovaly a interpretovaly pojem jiné závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V případě aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je třeba hodnotit intenzitu a závažnost protiprávního jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu (např. dobu trvání nelegální práce apod.), což správní orgány neučinily.

23. Jelikož na závěry z výsledků těchto žadatelů (zaměstnanců družstva) odkazovaly správní orgány i v projednávaném případě, soud nevidí důvodu se odchýlit od argumentace uvedené ve výše citovaných rozsudcích. Krajský soud v Plzni v rozsudku č. j. 77 A 106/2020-34 (kasační stížnost nebyla podána) dále uvedl, že „[p]řestože v takových chvílích spočívá činnost zaměstnance v úklidu, nelze jej dozajista bez dalšího považovat za uklízeče, jak nesprávně vyvodily správní orgány, neboť integrální částí náplně jeho pracovní pozice je manipulace se zbožím v prodejně. V případech podobných pracovních pozic, v jejichž rámci běžně a zcela přirozeně dochází k překrývání různých činností, nelze věc posuzovat mechanicky, tím méně se pouze upínat ke zkratkovitým a zjevně ne zcela korektně zprostředkovaným vyjádřením samotného cizince. Otázku, jakou činnost konkrétní cizinec skutečně vykonával, je třeba zodpovědět po komplexním zhodnocení potřebného množství důkazních materiálů. Na místě je i jistá velkorysost, zejména v případech hraničních, které již na první pohled nejsou evidentním a nepochybným porušením zákona či snahou o jeho obcházení.“ V bodě 40 rozsudku pak Krajský soud v Plzni shrnul, že „[v]ýkon nelegální práce tedy nemusí vést zcela automaticky k závěru, že je jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území. Z výše uvedeného totiž vyplývá, že v případě aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je třeba hodnotit intenzitu a závažnost protiprávního jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu (např. dobu trvání nelegální práce apod.). V případě žalobce však žalovaná žádnou takovou úvahu neprovedla a existenci jiné závažné překážky pobytu na území postavila pouze na tom, že žalobce vykonával nelegální práci. S ohledem na uvedené skutečnosti je nutno konstatovat, že aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců na žalobcův případ není v napadeném rozhodnutí dostatečným způsobem zdůvodněná a rozhodnutí je tak i v tomto směru nezákonné.“
24. Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 77 A 110/2020-34 (kasační stížnost byla zamítnuta, přičemž Nejvyšší správní soud se s níže citovanými závěry Krajského soudu v Plzni ztotožnil) k závěrům správních orgánů uvedl, že: „[t]yto závěry ovšem nelze ve stávající situaci přijmout. Předelat je možno, 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

naplní, 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. Přehlížením 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. Stejně tak Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 21. 4. 2022, č. j. 3 A 92/2020-94 (kasační stížnost nebyla podána) dospěl k závěru, že „[v] návaznosti na uvedené pak v napadeném rozhodnutí zcela absentuje odůvodnění, proč by výkon činnosti zaměstnanců, kteří dle správních orgánů spíše uklízí, než manipulují se zbožím, byl natolik závažný, aby naplnil požadavky kladené judikaturou na závěr, že nelegální práce naplňuje pojem jiné závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu. Lze proto uzavřít, že žalovaná nesprávně interpretovala § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu. Dostatečně nezohlednila závažnost, kterou případná nelegální práce musí mít, aby naplnila pojem jiné závažné překážky.“

25. Soud dále odkazuje i na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, č. j. 18 A 30/2021-63, jenž se zabýval obdobnou žalobou cizinky, která žádala o vydání zaměstnanecké karty na pozici „*Pomocný manipulační pracovník (kromě výroby) (CZ-ISCO 9333)*“ u stejného zaměstnavatele jako žalobkyně. Městský soud v Praze 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 v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou nemají prozatím dostatečnou oporu v obsahu správního spisu a v případě, že na nich žalovaná v dalším řízení bude chtít setrvat, vyžadují zásadní a rozsáhlé doplnění. Městský soud v Praze přitom posuzoval výsledky zaměstnanců (protokoly ze dne 3. 2. 2020, čj. OAM-33205-11/ZM-2019, čj. OAM-51740-11/ZM-2019 a čj. OAM-34839-11/ZM-2019), které byly rovněž podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že „*z předmětných protokolů je přitom dle přesvědčení soudu zjevné toliko to, že všichni tři žadatelé v rámci výsledku vedeného správním orgánem prvního stupně v řízeních o jejich žádostech potvrdili, že pokud jde o charakter vykonávaných pracovních činností, vykonávají úklidové práce a doplňují zboží do regálů. Všichni tři účastníci uvedených řízení tedy v rámci výsledků shodně potvrdili, že pro uvedeného zaměstnavatele vykonávají oba předmětné druhy pracovních činností. Soud přitom zdůrazňuje a považuje za významné, že správní spis neobsahuje žádné jiné podklady či důkazní prostředky, které by snad podporovaly skutkový závěr správního orgánu prvního stupně o tom, že vykonávají (toliko) práci uklízečů, spadajících do jiné skupiny prací a svým charakterem dle správního orgánu prvního stupně neodpovídajícím činností vykonávaným pomocným manipulačním pracovníkem.... Zvláště významnou se přitom jeví být v tomto směru okolnost (na kterou ostatně správně poukazuje i samotná žalobkyně), že uvedené skutkové poznatky plynoucí z předmětných protokolů o výsledcích naopak podporují závěr, že cizinci mohli ve skutečnosti vykonávat práci, která by svým zaměřením pracovní pozici pomocných manipulačních pracovníků odpovídala. Žalobkyni správně zdůraznila, že ze sdělení Českého statistického úřadu č. 206/2010 Sb., o zavedení Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO), vyplývá, že pracovní pozice pomocných manipulačních pracovníků (kromě výroby) (9333) je dále vnitřně členěna, přičemž jednou z jejích subkategorií je pracovní pozice pomocných manipulačních pracovníků obchodního provozu (93333). Sama správními orgány tolik akcentovaná klasifikace CZ-ISCO přitom předpokládá, že naposledy uvedená pracovní pozice manipulačních pracovníků obchodního*

provozu zahrnuje mj. pracovní činnosti spočívající v čištění zařízení prodejních prostor a okolí prodejny a doplňování výrobků a zboží“. Soud se v projednávané věci s hodnocením výpovědí zaměstnanců Městským soudem v Praze zcela ztotožňuje.

26. Soud má za to, že ani v projednávaném případě odůvodnění správních orgánů neobstojí, pokud se opírají o závěry z těchto jiných řízení o nelegální práci, resp. neplnění účelu zaměstnanecké karty. Tato zjištění týkající se jiných zaměstnanců téhož zaměstnavatele (získaná z výpovědí dotčených zaměstnanců) ještě bez dalšího na jisto nepodporují závěr o tom, že by se uvedený zaměstnavatel dopouštěl v daných souvislostech porušování právních předpisů na úseku zaměstnanosti a zprostředkovaně porušování předpisů upravujících pobyt cizinců na území, natožpak aby podporovaly závěr o závažném, rozsáhlém a intenzivním porušování zákonem chráněných zájmů. Jak uvedl Městský soud v Praze v citovaném rozsudku, v případě, kdy správní orgány staví svá rozhodnutí na zjištěních souvisejících s jednáním budoucího zaměstnavatele cizince, musí poukázat na takové okolnosti, které by svědčily o tom, že se uvedená osoba v minulosti dopustila natolik závažného porušování předpisů v oblasti zaměstnanosti, že s ohledem na jeho četnost a charakter nelze legitimně usuzovat, že by tomu mělo být v případě cizince jinak. Bude tedy na žalované, aby se znovu zabývala závěry o výkonu nelegální práce (ostatních zaměstnanců) u zaměstnavatele žalobkyně, které aktuálně, s ohledem na výše uvedené závěry krajských soudů, s nimiž se soud zcela ztotožňuje, nejsou bez dalšího dostatečné k naplnění *jiné závažné překážky pobytu* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu. V řízení tak bude třeba náležitě doplnit dokazování, aby tato závažná překážka byla jednoznačně prokázána. V rámci tohoto nového projednání věci se bude žalovaná znovu důkladně zabývat i posouzením, jakou konkrétní práci předmětní cizinci vykonávali. Teprve poté bude možné učinit závěry, zda tato práce byla v souladu s jejich zaměstnaneckými kartami, či nikoliv. K tomu soud dodává, že rozhodnutí žalované se týkala celkem 5 zaměstnanců. V případě třech z nich byla shora uvedenými rozsudky krajských soudů tato rozhodnutí zrušena. V případě zbylých dvou zaměstnanců k věcnému přezkumu rozhodnutí žalované sice nedošlo, nicméně soud dospěl k závěru, že tato rozhodnutí jsou obdobná ostatním a vykazují shodné vady popsané výše (výpovědi všech zaměstnanců jsou v zásadě obdobné). Ani tato rozhodnutí (byť nebyla zrušena) tedy nemohou představovat dostatečný podklad pro závěry napadeného rozhodnutí.
27. Soud neprováděl dokazování rozhodnutími správních orgánů ani dalšími listinami, které byly součástí správního spisu (např. protokolem o výslechu paní T. V. P.), neboť obsahem správního spisu se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud dále neprováděl dokazování listinou o klasifikaci zaměstnání International Classification of Occupations vypracovanou Mezinárodní organizací práce, relevantními vysvětlivkami ke klasifikaci CZ-ISCO od Českého statistického úřadu a vysvětlením úkolů na pozici pomocní pracovníci obchodního provozu Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky v rámci Národní soustavy povolání, neboť by to bylo s ohledem na závěr soudu předčasné. Z téhož důvodu soud považoval za nadbytečné provádět dokazování i výsledky kolegů žalobkyně u téhož zaměstnavatele k otázce povahy práce a výtisky e-mailové komunikace zaměstnavatele s Úřadem práce, Krajskou pobočkou v Českých Budějovicích, neboť otázkou posouzení druhu práce se bude žalovaná znovu zabývat. Provedení důkazu formulářem žádosti o vydání povolení k zaměstnání soud považuje rovněž za nadbytečné, neboť prostý obsah nevyplněného formuláře je pro věc irelevantní.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

28. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Vysloveným právním názorem je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení žalovaná (bude-li mít nadále pochybnost o spolehlivosti zaměstnavatele), muset podrobně zjistit, jakou práci ostatní zaměstnanci u zaměstnavatele vykonávali, a pokud u některých z nich dospěje opět k závěru o nelegální práci, bude se zabývat rovněž tím, zda se v případě zaměstnavatele jednalo o natolik vážná a častá pochybení, aby mohla sloužit jako důvod pro neudělení zaměstnanecké karty žalobkyni.
29. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaná ve věci úspěch neměla a náhrada nákladů řízení jí proto nepřísluší.
30. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, a má tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odměna jejího advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Náklady řízení zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. a dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a který není plátcem DPH. Náklady sestávají z odměny za zastoupení za tři účelné úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky) ve výši 3 100 Kč za úkon podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu a náhrady hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý úkon podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 13 200 Kč je žalovaná povinna uhradit k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.), a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha 31. ledna 2023

Mgr. Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu