



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

V. B. L.,
státní příslušnost: Vietnamská socialistická republika,

zastoupen advokátem JUDr. Hugem Körblem,
se sídlem Hybernská 20, 110 00 Praha 1,

proti
žalované

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-9723-6/SO-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-9723-6/SO-2021, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky ze dne 8. 12. 2020, č. j. OAM-47495-40/ZM-2019, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Huga Körbla, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím žalované ze dne 9. 3. 2021, č. j. MV-9723-6/SO-2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“ nebo jen „ministerstvo“ či „OAMP“) ze dne 8. 12. 2020, č. j. OAM-47495-40/ZM-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Správní orgán prvního stupně rozhodl tak, že zamítl žádost žalobce ze dne 13. 5. 2019 o vydání zaměstnanecké karty s tím, že zaměstnanecká karta se podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění účinném do 30. 7. 2019, nevydává, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince a území.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

3. Žalobce uvedl, že OAMP svůj závěr založil na zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobce na území ČR, za kterou považuje presumpci výkonu nelegální práce žalobcem, a to z důvodu údajné (jím zjištěné, ale Krajským soudem v Plzni již vyvrácené) nelegální práce budoucích kolegů žalobce u jejich zaměstnavatele.
4. Podle žalobce není důvod zamítnutí žádosti správný a není v souladu s právem. Žalobce vytýká následující:
5. Žalovaný v daném případě nesprávně vyložil § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tj. *„jinou překážku pobytu cizince na území České republiky“*. Právní hodnocení nemá oporu ve zjištěném stavu. Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, zejména v souladu se zásadou materiální pravdy. Rovněž došlo k porušení procesních práv žalobce. Rozhodnutí trpí přepjatým formalismem. Skutečným důvodem zamítnutí žádosti je patrně úplně jiný důvod, který zákon nezná. Správní orgány věc nesprávně právně zhodnotily a rozhodnutími došlo k nepřiměřenému zásahu do postavení žalobce.
6. V podstatné části žaloby se následně žalobce zaobírá jím položenými čtyřmi, resp. pěti, otázkami vztahujícími se k výkonu nelegální práce a následně předestírá své odpovědi na tyto otázky s odkazy na judikaturu, jak je v žalobě podrobně rozvedeno.
7. Za prvé žalobce s odkazem na judikaturu [rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2019, č. j. 30 A 10/2017-66, rovněž i rozsudky téhož soudu ze dne 4. 9. 2018, č. j. 29 A 159/2016-93 a ze dne 26. 10. 2018, č. j. 29 A 212/2016-67 a rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“) ze dne 25. 4. 2019, č. j. 4 Azs 95/2019-36, ze dne 23. 10. 2019, č. j. 9 Azs 235/2019 a ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 Azs 98/2019-32] dovozuje, že zjištěný výkon nelegální práce může naplnit pojem *„jiné závažné překážky pobytu cizince na území“*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, nicméně vždy záleží na konkrétní situaci s tím, že porušení musí být spíše vyšší intenzity.

8. Za druhé podle žalobce může správní orgán presumovat překážku pobytu na území u konkrétního cizince, avšak je třeba rozlišovat situace, kdy má správní orgán zkušenost s konkrétním cizincem a situace, kdy k presumpci dojde na základě jiných indicií, kdy v druhém případě musí být takové důvody mnohem vážnější a lépe odůvodněné. Zde žalobce odkázal rovněž na judikaturu (rozsudky NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 7 Azs 346/2017-29, ze dne 4. 5. 2016, č. j. 3 Azs 171/2015-144, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 249/2017-36, ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018-24). Presumpce ve vztahu k žalobci neobstojí.
9. Za třetí se žalobce zaobírá definicí nelegální práce s tím, že podle jeho názoru se žalovaný v této části nevypořádal se všemi jeho námitkami. Správní orgány neuvedly, na základě jakého právního předpisu posuzovaly práci jako nelegální. Dodal, že správní orgány nemohly dospět k závěru, že žalobce vykonává nelegální práci aktuálně, když ten se zatím na území ČR ani nenachází.
10. Správní orgány dále odkazují na případy žádostí o prodloužení zaměstnaneckých karet budoucích kolegů žalobce, tedy u stejného (budoucího) zaměstnavatele a dospěly k závěru, že někteří z nich vykonávají nelegální práci. Správní orgány přitom vycházely z definice nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „ZoZ“), jelikož zákon o pobytu cizinců vlastní definici nemá. Podle žalobce však odkazovaná definice slouží pouze pro účely ZoZ a nelze ji použít pro účely zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2013, č. j. 5 As 71/2013-24). Správní orgány vycházely z toho, že někteří kolegové žalobce vykonávají u stejného zaměstnavatele fakticky práci na pozici *uklízeče a pomocníka* (klasifikovanou jako CZ-ISCO 91), resp. *uklízeče prodejních prostor* (CZ-ISCO 91127) či *ostatní uklízeč a pomocník* (CZ-ISCO 91129), když podle popisu mají vykonávat práci *pomocného manipulačního pracovníka (kromě výroby)*, klasifikovanou kódem CZ-ISCO 9333. Podle žalobce však nestačí pouhé pochybnosti správního orgánu k tomu, že pokud nelegálně pracují budoucí kolegové žalobce, bude nelegálně pracovat i on, navíc, když zatím ještě pracovat ani nezačal. Takový závěr by musel být jasně podložen a zdůvodněn.
11. Žalobce po sérii otázek, které si podle něj měl položit správní orgán, uzavírá, že oprávněná presumpce výkonu nelegální práce může být v určitých závažných případech důvodem pro zamítnutí žádosti.
12. Další část žaloby lze shrnout tak, že se žalobce zabývá závazností popisu práce v systému CZ-ISCO. Podle názoru žalobce neexistuje zákonná povinnost vyplňovat druh práce podle tohoto systému, který byl vytvořen čistě pro statistické účely. Při výkladu české verze klasifikace zaměstnání CZ-ISCO je třeba podle žalobce vycházet i z výkladu originálu, od něhož je česká verze odvozena, jímž je International Standard Classification of Occupations, vypracovaný Mezinárodní organizací práce.
13. Správní orgány založily svůj závěr o nelegální práci na tom, že u pěti (nebo nejméně pěti) zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobce (Clean Masters, družstvo, IČ 035 66 056) zjistil správní orgán z jejich výsledků při prodlužování dob platnosti jejich zaměstnaneckých karet, že tito vykonávají po celou dobu platnosti karet nelegální práci. Není jasné, z čeho vyplývá závěr, že nelegální práci vykonávali po celou dobu platnosti těchto karet. Správní orgány neprovedly u tohoto zaměstnavatele žádnou kontrolu,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

vycházely pouze z uvedených výsledků. Problém lze spatřovat v tom, že jeden z kolegů žalobce uvedl, že „doplňuje sortiment a uklízí“ (nadto deformováno překladem), což nevyhovělo definici podle CZ-ISCO 9333. Správní orgán dospěl k závěru o nelegální práci „od stolu“. Došlo tedy k rozdílu mezi fakticky vykonávanou prací a prací dle popisu (klasifikace), přičemž tento rozdíl dosahuje intenzity nelegální práce až tehdy, je-li markantní.

14. Žalobce dále uvedl popis náplní jednotlivých relevantních pozic podle klasifikace CZ-ISCO [*pomocný manipulační pracovník (kromě výroby), pomocní pracovníci obchodního provozu, uklízeč a pomocník*]. Je tedy třeba vždy v konkrétním případě zjistit míru intenzity porušení předpisů a veškeré potřebné skutečnosti k závěru o nelegální práci (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120, ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 Ads 113/2007-87 či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 1. 2016, č. j. 6 Tdo 6/2016-43; dále rovněž rozsudky NSS ze dne 30. 7. 2014, č. j. 3 Ads 111/2013-31 a ze dne 13. 11. 2015, č. j. 2 Ads 197/2015-36). K závěru o výkonu nelegální práce tedy nepostačuje jeden protokol z výsledku, kde není ani uvedeno, že by zaměstnanec vykonával konkrétní jinou práci, než má vykonávat dle popisu.
15. Podle žalobce nelze postupovat tak, že správní úřady zjistí výkon nelegální práce při prodlužování platnosti zaměstnanecké karty u jiných osob (potenciálních kolegů žalobce), tyto osoby se brání u správního soudu a jednomu z nich je dáno za pravdu (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2021, č. j. 77 A 110/2020-69).
16. Dále žalobce namítá rozpornost odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, kdy žalovaný na jedné straně poukazuje na 5 zaměstnanců, jimž nebylo povolení prodlouženo, a u ostatních 4 uvádí, že každý případ je nutné posuzovat samostatně.
17. Žalobce dále namítá, že důvod zamítnutí je pouze zástupným důvodem, a to v případě žalobce a dalších 28 zájemců o práci u družstva Clean Masters s tím, že bude-li OAMP zamítat žádosti po delší dobu, žadatelé již přestanou žádosti podávat sami.
18. Žalobce v žalobě navrhl doplnit dokazování výsledky žalobce a dalších osob a doplněním listinných důkazů, jichž se dovolává v podané žalobě.
19. Závěrem žalobce navrhl zrušit napadené rozhodnutí žalované i rozhodnutí prvostupňové.
20. Žalovaná s podanou žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a průběh správního řízení. Žalovaná poukázala na rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69 týkající se neurčitých právních pojmů (v případě žalobce se jedná o pojem „závažná překážka“). Rovněž odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47 a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2019, č. j. 51 A 33/2018-34, s tím, že setrvává na svém názoru, že výkon práce na pracovní pozici odlišné od té, pro kterou byla vydána zaměstnanecká karta, resp. výkon nelegální práce, lze podřadit pod „jinou závažnou překážku“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Dále odkázala na rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Azs 7/2019-19. OAMP vyšel z protokolů o výpovědi zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobce, kdy součástí spisového materiálu učinil tři z nich. Jejich primární činností byl úklid. Úklidové práce nelze podle žalované zahrnout do okruhu pracovních činností *pomocného manipulačního pracovníka*.

21. V doplnění žaloby ze dne 9. 6. 2021 žalobce setrval na žalobních bodech a odkázal na judikaturu správních soudů ohledně posuzování nelegální práce, zejm. na rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020-26.

III.

Obsah správního spisu

22. Ze správního spisu předloženého žalovanou soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
23. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobce podal dne 13. 5. 2019 prostřednictvím Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců, která byla postoupena prvostupňovému orgánu k posouzení. Následuje rekapitulace průběhu správního řízení.
24. K žádosti žalobce byla připojena pracovní smlouva uzavřená dne 3. 7. 2019 mezi žalobcem a Clean Masters, družstvo (dále jen „budoucí zaměstnavatel“) na dobu neurčitou na pracovní pozici „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“ (CZ-ISCO 9333), s místem výkonu práce Praha, a s doložením čísla volného pracovního místa. Z úřední činnosti prvostupňového správního orgánu mu bylo známo, že pět stávajících zaměstnanců, jimž byla u téhož zaměstnavatele vydána zaměstnanecká karta na tutéž pracovní pozici, o niž má zájem žalobce, bylo vyslechnuto a z jejich výpovědí vyplynulo, že vykonávají práci uklízečů, uklízí obchody s potravinami, kde kromě uklízení ještě doplňují zboží do regálů apod. Správní orgán I. stupně učinil součástí spisového materiálu tři tyto protokoly sepsané o výpovědích těchto zaměstnanců.
25. V rozhodnutí se dále uvádí, že prvostupňový orgán žádost žalobce zamítl z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobce na území. Uvedené je v prvostupňovém rozhodnutí odůvodněno tím, 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“.
26. Žalovaná dospěla k závěru, že prvostupňový orgán řádně v souladu s judikaturou zhodnotil, že konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu lze subsumovat pod pojem „závažná překážka“. Žalovaná odkázala na rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č. j. 11 A 168/2017-47 a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2019, č. j. 51 A 33/2018-34. Podle žalované výkon práce na pracovní pozici odlišné od té, na kterou by byla vydána zaměstnanecká karta, resp. výkon nelegální práce na území, lze podřadit pod jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu.
27. Žalovaná dále zdůraznila, že v případě nejméně pěti stávajících zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobce bylo zjištěno, že tito po celou dobu platnosti vydané zaměstnanecké karty vykonávají de facto práci na pracovní pozici „uklízeče“. Tím se dopouštějí výkonu nelegální práce, přičemž se jedná o závažné porušení právních předpisů České republiky, a intenzita jejich jednání, tj. výkonu závislé činnosti, je v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. S poukazem na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 20. 2. 2019 č. j. 6 Azs 7/2019-19 žalovaná 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.

28. Prvostupňový orgán dospěl k závěru o existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce na území na základě protokolů o výpovědi zaměstnanců budoucího zaměstnavatele (součástí spisového materiálu učinil tři z nich), kteří u tohoto zaměstnavatele vykonávají pracovní činnost na téže pozici, jakou 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, či „šampon“ na uklízení. Jejich primární činností byl tedy úklid.
29. Z charakteristiky pracovní pozice „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“ uvedené ve výpisu z veřejně dostupné databáze klasifikace zaměstnání CZ-ISCO vyplývá, že tito 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. Podle žalované nelze mít pochyb o odlišnosti uvedených pracovních pozic, které spočívají v jejich rozdílných pracovních náplních. V tomto směru poukázala žalovaná na to, že součástí spisového materiálu je výpis z veřejně dostupné databáze CZ-ISCO, který obsahuje charakteristiku pracovní pozice „*pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*“.
30. Žalovaná se ztotožnila se závěrem prvostupňového orgánu, že je zde důvodná obava, že by žalobce v případě vyhovění žádosti vykonával závislou činnost v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. K tvrzení, že takový závěr nelze předvídat, resp. předjímat, a k námitce nezákonnosti rozhodnutí vydaného na základě domněnek, žalovaná konstatovala, že správní orgány mají povinnost při svém rozhodování vycházet ze stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V posuzovaném případě se závěr o existenci závažné překážky pobytu cizince na území opírá o zjištění, že budoucí zaměstnavatel žalobce prokazatelně v nejméně pěti případech umožnil, aby jeho zaměstnanci vykonávali práce v rozporu s udělenou zaměstnaneckou kartou, respektive jim ukládal takové pracovní úkoly, které překračovaly vymezení pracovní pozice, na kterou jim byla zaměstnanecká karta vydána. Tato skutečnost byla podle žalované předmětem dokazování v rámci řízení vedeném s jednotlivými zaměstnanci a jejich výpovědi byly převzaty jako poklady pro prvostupňové rozhodnutí. Prvostupňový orgán podle žalované v daném případě nevychází jen ze subjektivních úvah týkajících se možného jednání účastníka, ale zejména z objektivních zjištění týkajících se jednání případného budoucího zaměstnavatele.
31. Podle žalované prvostupňový orgán dostatečně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyžaduje § 3 správního řádu, a dokazování tedy nebylo třeba doplňovat o výsledky žalobce, statutárního orgánu zaměstnavatele či stávajících zaměstnanců. Nadto podle § 52 správního řádu není správní orgán návrhy účastníků vázán, ledaže jsou tyto nezbytné pro zjištění stavu věci podle § 3 tohoto zákona. Ze stejného důvodu žalovaná neshledala důvodným provádět ani výsledky navrhovaných osob. Považuje za prokázané, že nejméně v pěti případech umožnil budoucí zaměstnavatel žalobce cizincům výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Zdůraznila, že toto zjištění považuje za dostačující pro závěr o existenci závažné překážky pobytu žalobce na území.

32. Žalovaná nepřisvědčila námitce přepjatého formalismu. K odkazům na jiná rozhodnutí prvostupňového orgánu v obdobné věci, kdy žadatelům byla prodloužena doba platnosti zaměstnanecké karty ke stejnému zaměstnavateli a na stejnou pozici, kterou by měl v případě vyhovění žádosti zastávat i žalobce, žalovaná odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132 a na 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 prvostupňového orgánu. Považuje za podstatné, že žalobce se nachází v odlišné situaci, než cizinci, kterým již byla zaměstnanecká karta vydána, a kteří na území pro zaměstnavatele pracovali. Žalobce na území České republiky dosud nepobývá a rozhodnutí o nevydání zaměstnanecké karty tak nezasahuje do jeho práv vázících se k území České republiky.

IV.

Posouzení žaloby

33. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
34. Soud rozhodl o věci bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť oba účastníci řízení vyjádřili s tímto postupem svůj souhlas.
35. Soud předně uvádí, že neprováděl dokazování, jehož doplnění žalobce navrhoval v žalobě, a to pro nadbytečnost, neboť napadené správní rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňové ruší a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení právě s ohledem na nedostatečná skutková zjištění.
36. Soud vycházel z následující právní úpravy:
37. Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců: *„Pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 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).“*
38. 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.“*
39. Podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.: *„Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.“*
40. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
41. Z úřední činnosti zdejší soud zjistil, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2022, č. j. 4 Azs 91/2021-40, byla kasační stížnost žalované proti shora zmiňovanému rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 2. 2021, č. j. 77 A 110/2020-69, zamítnuta (z veřejně dostupné databáze rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz). Rozsudkem Krajského soudu v Plzni bylo rozhodnutí žalované zrušeno a věc jí vrácena k dalšímu řízení.

42. Soud v dané věci vyšel ze shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, resp. Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 91/2021-40, který jen dílčím způsobem korigoval závěry krajského soudu. Rovněž vzal v potaz již dřívější rozhodovací praxi Městského soudu v Praze, který v obdobných případech potenciálních kolegů žalobce těmito žalobám proti Komisi vyhověl (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2022, č. j. 3 A 37/2021-67 a ze dne 3. 11. 2022, č. j. 6 A 35/2021-45).
43. K věci samé je třeba uvést, že správní orgány vyšly z toho, že pět zaměstnancům budoucího zaměstnavatele žalobce neprodloužily zaměstnaneckou kartu z důvodu nelegální práce. Tito zaměstnanci měli pracovat na stejné pozici jako žalobce, nicméně podle správních orgánů de facto vykonávali práci „uklízeče“.
44. Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“): „*Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán 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.*“ Tímto ustanovením je vyjádřena tzv. zásada materiální pravdy, podle níž je správní orgán povinen z úřední povinnosti zjistit stav věci bez důvodných pochybností, aniž by se při tom omezoval na tvrzení účastníka řízení.
45. Žalovaná požadavkům na řádné zjištění skutkového stavu věci nedostála.
46. Posouzení druhu cizincem vykonávané práce je třeba provést z materiálního hlediska, tedy jednoznačně postavit najisto, jaký druh práce cizinec reálně vykonává (co je předmětem jeho činnosti). Označení pozice podle klasifikace CZ-ISCO není v tomto směru dostačující. Každá pracovní pozice totiž zahrnuje větší množství možných pracovních činností.
47. Žalobce poukázal na to, že podle Českého statistického úřadu [viz jeho sdělení č. 206/2010 Sb., o zavedení Klasifikace zaměstnání (CZ-ISCO)], je pracovní pozice *pomocný manipulační pracovník (kromě výroby)* (CZ-ISCO 9333) dále vnitřně dělena na subkategorie: *93331 Pomocní skladníci, 93332 Pomocní manipulační pracovníci v dopravě, 93333 Pomocní pracovníci obchodního provozu, 93334 Pomocní pracovníci ve sběrných surovinách, 93339 Ostatní pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby)*, přičemž v daném případě by bylo vhodné správními orgány zohlednit zejm. pracovní pozici *pomocných pracovníků obchodního provozu* (93333), která mj. obsahuje čištění zařízení prodejních prostor a okolí prodejny a doplňování výrobků a zboží.
48. Ve správním spise se nachází protokoly o výsledku tří zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobce. Samotné protokoly však nejsou dostatečným podkladem pro závěr, že žádosti těchto zaměstnanců byly pravomocně zamítnuty. Takové zjištění je možné učinit především na základě pravomocných rozhodnutí. Ze samotných protokolů nelze dovodit, jaké důvody vedly správní orgány k zamítnutí těchto žádostí, jakou aktivitu vyvinuli v řízení jednotliví zaměstnanci, jaké důkazy navrhovali a jak se s nimi správní orgány vypořádaly. Ohledně zbývajících dvou zaměstnanců není ve spise žádný podklad, tedy skutková zjištění stran těchto dvou zaměstnanců vůbec nemají oporu ve správním spise. Závěr správních orgánů, že pět zaměstnanců budoucího zaměstnavatele žalobce pracovalo nelegálně, a proto jim nebyla prodloužena zaměstnanecká karta, tak nemá oporu ve správním spise.
49. Uvedená vada skutkových zjištění má za následek, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 1. 2004 č. j. 4 Azs 55/2003-51), neboť skutkový stav, který vzal

správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá dostatečnou oporu ve spise a vyžaduje zásadní doplnění. Pro srovnání soud odkazuje např. na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2022 č. j. 11 A 65/2021-41, kde bylo rovněž rozhodováno o žalobě cizince – zaměstnance družstva Clean Masters, a kde soud dospěl ke stejnému závěru.

50. Pokud se týká výkladu neurčitého právního pojmu *jiné závažné překážky* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, judikatura dovodila, že výkon nelegální práce ve smyslu zákona o zaměstnanosti může být jinou závažnou překážkou ve smyslu uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019 č. j. 4 Azs 95/2019-36 a ze dne 23. 10. 2019 č. j. 9 Azs 235/2019-33). Pokud může být výkon nelegální práce jinou závažnou překážkou, může takovou překážku představovat i důvodné podezření, že cizinec bude na území ČR vykonávat nelegální práci. Nicméně podle judikatury není možné učinit automatický závěr, že každý výkon nelegální práce je jinou závažnou překážkou. Prostý výkon nelegální práce nemůže naplnit § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019 č. j. 10 Azs 250/2019-25).
51. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019-43, shrnul své závěry, když uvedl, že judikatura „setrvává na názoru, že jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení (včetně výkonu nelegální práce) je jedním z primárních ukazatelů, že by zde mohla nastat závažná překážka pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Vždy je však třeba hodnotit **intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu**“ (pozn.: zvýrazněnou soudem). Je tedy třeba dbát na specifika případu: „*Při výkladu tohoto pojmu [jiné závažné překážky – pozn. soudu] a jeho aplikaci je však třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činností, které by bylo možné označit za nelegální práci. Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti, resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu, která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020-36).
52. Pokud je zde obava, že cizinec bude vykonávat nelegální práci, správní orgány musí vycházet z obdobných závěrů, tedy musí disponovat dostatečnými podklady pro závěr, že činnost, kterou bude cizinec, tedy žadatel o zaměstnaneckou kartu, pravděpodobně vykonávat, je nejen nelegální prací, ale půjde zároveň o tak závažné protiprávní jednání, že naplňuje požadavky kladené judikaturou na výklad § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
53. Podle správních orgánů zde v případě žalobce panovala důvodná obava, že místo *pomocného manipulačního pracovníka* bude vykonávat práci *uklízeče*. Správní orgány vyšly z klasifikace CZ-ISCO a protokolů o výpovědích tří zaměstnanců družstva Clean Masters.
54. Je třeba uvést, že klasifikace zaměstnání byla zavedena Českým statistickým úřadem (dále jen „ČSÚ“), sdělením č. 206/2010 Sb. na základě svého zmocnění podle § 19 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě. Podle tohoto ustanovení ČSÚ vytváří statistické klasifikace a číselníky (odst. 1) a jejich vydání oznamuje ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (odst. 2). Odst. 3 stanoví, že *klasifikace jsou závazné pro orgány vykonávající státní statistickou službu a pro zpravodajské jednotky při poskytování údajů pro statistická zjišťování, při jejich zpracování a dále v těch případech, kdy tak stanoví zvláštní právní předpis.*

55. Lze uzavřít, že klasifikace CZ-ISCO není pro správní orgány při posuzování nelegální práce závazná, jelikož posuzování, zda je určitá činnost nelegální prací, není poskytováním údajů pro statistická zjišťování ani jejich zpracování a ani zákon o zaměstnanosti nestanoví správním orgánům povinnost řídit se touto klasifikací.
56. Centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty musí obsahovat mimo jiné údaj o druhu práce (§ 37a odst. 1 a § 37 zákona o zaměstnanosti). Údaje o pracovních místech v centrální evidenci vycházejí z náležitostí pracovní smlouvy, která též musí obsahovat druh práce [§ 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů]. Ze zákona neplyne, že by tento druh práce musel korespondovat s jednotlivými zaměstnáními vedenými v klasifikaci CZ-ISCO. Klasifikace tedy může sloužit toliko jako „vodítko“, nemůže však být jediným ukazatelem pro posouzení, zda je určitá činnost nelegální prací. Význam klasifikace CZ-ISCO tedy nelze nijak přeceňovat a při posuzování, zda je určitá činnost skutečně nelegální prací, je nutné zkoumat, jaký je skutečný obsah vykonávané práce a do jaké míry koresponduje s pracovní pozicí, pro kterou byla udělena zaměstnanecká karta. Správní orgány rezignovaly na podrobnější úvahy ohledně skutečného obsahu činností vykonávaných zaměstnanci družstva Clean Masters. Rozhodnutí neobsahuje odůvodnění stran toho, proč by výkon činnosti zaměstnanců, kteří podle 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 podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu.

Soud se neztotožnil ani s tezí správních orgánů, že zjištěné skutečnosti odůvodňují obavu, že i žalobce bude vykonávat nelegální práci. Správní orgány nijak nevysvětlily, proč je pravděpodobné, že i žalobce bude vykonávat nelegální práci jako (podle správních orgánů) pět zaměstnanců družstva Clean Masters. To, že zaměstnavatel umožnil části svých zaměstnanců vykonávat nelegální práci, nepostačuje pro důvodné podezření, že i žalobce bude nelegální práci vykonávat.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. Žalovaná tedy předně nedostatečně zjistila skutkový stav a vyšla z nesprávného právního posouzení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu, když nedostatečně zohlednila závažnost, kterou případná nelegální práce musí mít, aby naplnila pojem *jiné závažné překážky*. Zároveň rezignovala na podrobné posouzení důvodnosti obav, že žalobce bude také vykonávat nelegální práci.
58. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil postupem podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. Vzhledem k zásadním nedostatkům ve skutkových zjištěních a tomu, že nesprávným právním názorem bylo vedeno již ministerstvo, zrušil soud postupem podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí prvostupňového orgánu.
59. V dalším řízení jsou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu, že samotný závěr o výkonu nelegální práce jinými zaměstnanci budoucího zaměstnavatele není bez dalšího dostatečný pro důvodnou obavu, že žadatel o zaměstnaneckou kartu na stejnou pozici bude též vykonávat nelegální práci, čímž naplní *jinou závažnou překážku pobytu* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

V řízení je třeba náležitě doplnit dokazování, aby tato závažná překážka byla jednoznačně prokázána.

60. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že ve věci plně úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a odměny za zastupování advokátem, který není plátcem DPH. Zástupce žalobce ve věci učinil dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby), za které mu náleží částka 3 100 Kč/úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif], společně s náhradou hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč/úkon. Celkem tedy náleží žalobci na náhradu nákladů řízení částka ve výši 9 800 Kč. Soud nepřiznal žalobci náhradu nákladů za podanou repliku ze dne 9. 6. 2021 ani za sdělení ze dne 4. 9. 2022, že nepožaduje ve věci jednání, neboť k těmto úkonům žalobce soud nevyzval a argumentace obsažená v replice pouze rekapitulovala žalobní námitky.

Poučení:

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha 10. ledna 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.