



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **N. N. S. S.**, zastoupená Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem, sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 12. srpna 2022 č. j. MV-105872-4/SO-2022, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. května 2023 č. j. 11 A 57/2022- 56,

t a k t o :

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. května 2023 č. j. 11 A 57/2022-56 a rozhodnutí žalované ze dne 12. srpna 2022 č. j. MV-105872-4/SO-2022 **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **33 684 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Ondřeje Fialy, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně je občankou Vietnamské socialistické republiky. V České republice pobývá od roku 2016, původně za účelem studia. Nejdříve studovala na České zemědělské univerzitě v Praze (do 3. dubna 2019), následně (do 31. srpna 2020) na Vyšší odborné škole cestovního ruchu a mezinárodního obchodního styku, spol. s r. o. (dále jen „VOŠ“). Z důvodu svého studia měla žalobkyně volný přístup na trh práce v České republice ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti.

[2] Dne 18. června 2019 podala žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). K žádosti doložila doklad potvrzující volný přístup na trh práce, a to potvrzení o studiu na VOŠ pro školní rok 2018/2019. Dále doložila pracovní smlouvu ze dne 14. června 2019 se zaměstnavatelem HL FAMILY, s. r. o. (dále jen „zaměstnavatel“), sjednanou na dobu neurčitou pro pracovní pozici prodavačka. Dne 9. října 2019 začala u zaměstnavatele pracovat. Následně jí byla zaměstnanecká karta vydána, a to s platností od 17. září 2019 do 16. září 2021.

[3] Před uplynutím platnosti zaměstnanecké karty podala žalobkyně dne 31. května 2021 žádost o její prodloužení. K žádosti doložila pracovní smlouvu ze dne 25. května 2021 sjednanou na dobu neurčitou s tímž zaměstnavatelem na téže pracovní pozici. Nové potvrzení o studiu však nedoložila. Ministerstvo vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) řízení o žádosti žalobkyně usnesením ze dne 9. září 2021 č. j. OAM-37888-21/ZM-2021 zastavilo, neboť žalobkyně nepředložila doklad prokazující podmínky pro volný vstup na trh práce. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala.

[4] V průběhu řízení žalobkyně dne 2. listopadu 2021 Ministerstvu vnitra oznámila ve smyslu § 42g odst. 10 zákona o pobytu cizinců, že přechází u téhož zaměstnavatele na jinou pracovní pozici doplňovač zboží, vedenou v rámci centrální evidence volných pracovních míst (dále jen „EVPM“) dle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[5] Následně žalovaná rozhodnutím ze dne 2. února 2022 č. j. MV-207120-4/SO-2021 zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátila k novému rozhodnutí. Správní orgán I. stupně ve věci následně vydal nové rozhodnutí ze dne 5. dubna 2022 č. j. OAM-37888-38/ZM-2021, kterým žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty zamítl. O novém odvolání žalobkyně rozhodla žalovaná v návěti uvedeném rozhodnutím, kterým rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalovaná uvedla, že ačkoliv žalobkyně v mezidobí přešla na jinou pracovní pozici, u níž již není vyžadováno splnění podmínky volného přístupu na trh práce ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti, má se za to, že její žádost o prodloužení zaměstnanecké karty se vztahuje k poslední oznámené pracovní pozici. Správní orgán je však povinen zkoumat, zda nenastala některá z překážek ve smyslu § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců, pro niž by zaměstnanecká karta neměla být prodloužena. Tuto překážku žalovaná ve shodě se správním orgánem I. stupně shledala ve výkonu nelegální práce žalobkyně v době od 1. září 2020 do 20. července 2021, a to z důvodu, že ode dne 1. září 2020 přestala splňovat podmínku volného přístupu na trh práce.

[6] Dne 9. září 2022 napadla žalobkyně v návěti uvedené rozhodnutí žalované u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Dne 11. května 2023 vydal městský soud napadený rozsudek, kterým žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[7] Městský soud k rozsahu svého přezkumu uvedl, že se jeho přezkum odvíjí od kvality a preciznosti ve formulaci žalobních bodů a jejich odůvodnění a nepřísluší mu za žalobce vyhledávat či dotvářet žalobní body. Žalobkyně podle něj vznesla své námitky toliko v obecné rovině a teprve v doplnění žaloby zaslané velmi krátce před jednáním soudu některé z dříve vznesených námitek rozvedla podrobněji.

pokračování

[8] Dále městský soud nepřihlédl k některým námitkám žalobkyně, a to z důvodu, že je uvedla zcela nově a po zákonem stanovené lhůtě pro podání žaloby. Konkrétně jde o námitku, že se nemohla dopustit výkonu nelegální práce, neboť od vydání zaměstnanecké karty v roce 2019 pracovala stále u stejného zaměstnavatele na stejné pracovní pozici, pro kterou jí byla zaměstnanecká karta vydána, a proto neměla povinnost postupovat podle § 42g odst. 7 ve spojení s § 42g odst. 10 zákona o pobytu cizinců. Další nově uplatněnou námitkou je dle městského soudu tvrzení žalobkyně, že postačí, pokud cizinec splňuje podmínku volného přístupu na trh práce v okamžiku rozhodování o žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

[9] Městský soud dále uvedl, že klíčové námitky se většinou zcela shodují s námitkami vyjádřenými ve správním řízení, žalobkyně spíše nepolemizuje se závěry žalované, pouze setrvává na již vyřčené argumentaci a podstatný text žaloby přejímá z obsahu odvolání. Městský soud má za to, že se s námitkami žalobkyně správní orgán I. stupně i žalovaná dostatečně vypořádaly, a proto v plném rozsahu odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, které považuje za řádné a věcně správné.

[10] V tomto ohledu následně městský soud věcně posoudil jednotlivé žalobní námitky. Neztotožnil se s tvrzením, že je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné, a nepřisvědčil ani argumentaci žalobkyně o vadném procesním postupu žalované, spočívající v nezaložení zaměstnanecké karty do spisového materiálu. Ztotožnil se též s hodnocením žalované, že šlo v daném případě o výkon nelegální práce, včetně toho, že nešlo s ohledem na dobu výkonu nelegální práce o bagatelní jednání, které by vykazovalo zanedbatelnou společenskou škodlivost, jak tvrdila žalobkyně. Obdobně městský soud vypořádal i další námitky žalobkyně týkající se rozporu napadeného rozhodnutí s unijním právem, námitky porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a námitky o nepřiměřeném dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní uvedla, že se městský soud dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, napadá vady řízení a namítá též nepřezkoumatelnost rozsudku.

[12] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že městský soud nepřihlédl k části žalobní argumentace, kterou uvedla v doplnění žaloby ze dne 8. května 2023. Stěžovatelka uvádí, že nešlo o nové, opožděně podané, žalobní námitky, jak tvrdí městský soud, ale o upřesnění a rozvedení argumentace ve vztahu k dřívější obecnější námitce.

[13] Dále stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně posoudil žalobní námitku, v níž tvrdila, že nebylo bez důvodných pochybností prokázáno naplnění důvodu pro zamítnutí žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty ve smyslu § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány podle ní dovodily údajný výkon nelegální práce na základě nesprávné konstrukce, která nemá oporu v zákoně (aplikací § 42g odst. 10 zákona o pobytu cizinců).

[14] Stěžovatelka byla po celou dobu v dobré víře, že pracuje v souladu s právními předpisy, pracovala u stejného zaměstnavatele a na stejné pracovní pozici, pro kterou jí byla

vydána zaměstnanecká karta. Sama ostatně později, když měnila zaměstnavatele, postupovala zákonem předvídaným způsobem a podle § 42g odst. 7 ve spojení s § 42g odst. 10 zákona o pobytu cizinců učinila o této změně oznámení. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav věci potřebný pro jejich rozhodnutí. Vedle toho, že správní orgány neprokázaly, že by stěžovatelka vůbec byla povinna postupovat podle § 42g odst. 7 ve spojení s § 42g odst. 10 zákona o pobytu cizinců, neprokázaly ani minimální společenskou škodlivost jejího jednání.

[15] Stěžovatelka brojila též proti závěrům městského soudu týkajícím se podkladů pro vydání rozhodnutí žalované. Konkrétně namítá, že ve spise nebyly založeny podklady, které by prokazovaly, že zaměstnanecká karta stěžovatelky byla vydána podle § 42g odst. 4 zákona o pobytu cizinců jako tzv. duální karta. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že pokud by zrušil napadené rozhodnutí pouze z důvodu nezaložení dokladu o podobě vydané zaměstnanecké karty, jednalo by se čistě o formální rozhodnutí.

[16] Podle stěžovatelky soud pochybil, neboť napadené rozhodnutí nezrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Závěry správních orgánů stran naplnění důvodu pro zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců podle ní nemají oporu ve správním spise ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Správní orgány své skutkové závěry opřely toliko o skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti.

[17] V dalších stížnostních námitkách stěžovatelka brojila proti tomu, jak městský soud posoudil námitku zanedbatelné společenské škodlivosti jejího jednání, námitku vztahující se k prokázání, že nesplňuje podmínky pro volný vstup na trh práce dle § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti a námitku dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[18] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná toliko odkázala na své rozhodnutí a jeho odůvodnění.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku však Nejvyšší správní soud neshledal, neboť se městský soud vypořádal s nosnou argumentací stěžovatelky a z jeho odůvodnění je seznatelné, na základě jakých konkrétních úvah dospěl k vysloveným závěrům. Skutečnost, že městský soud zčásti převzal argumentaci žalované a některé námitky vypořádal implicitně, nečiní rozsudek nepřezkoumatelným. Za situace, kdy se v postupně uplatňovaných prostředcích ochrany práv námitky opakují, není potřeba, aby orgán či soud, který se ztotožňuje s argumentací orgánu rozhodujícího v předchozím stupni či v předchozím řízení, argumentaci nad rámec již řečeného doplňoval, pokud uplatněná námitka s touto argumentací kvalifikovaně nepolemizuje, nýbrž pouze opakuje předešlá tvrzení. Subjektivní nesouhlas stěžovatelky se závěry městského soudu a s jeho argumentací nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá.

pokračování

[21] K tomu je namístě dodat, že kasační námitku spočívající v tom, že městský soud nepřihlédl k některým skutečnostem, nevyhodnotil Nejvyšší správní soud jako zpochybnění přezkoumatelnosti rozsudku, ale jako nesprávné posouzení právních otázek městským soudem (s nimiž se vypořádává níže v tomto rozsudku).

[22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda se městský soud dopustil procesního pochybení tím, že vyhodnotil některé žalobní námitky v doplnění žaloby stěžovatelky ze dne 8. května 2023 jako opožděné, k nimž v souladu se zásadou koncentrace řízení nepřihlédl.

[23] Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. platí, že *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může [žalobce] jen ve lhůtě pro podání žaloby.*

[24] Městský soud nepřihlédl k argumentaci stěžovatelky, v níž podrobně uvádí, že se nemohla dopustit výkonu nelegální práce, neboť od vydání zaměstnanecké karty v roce 2019 pracovala stále u stejného zaměstnavatele na stejné pracovní pozici, pro kterou jí byla zaměstnanecká karta vydána, a proto neměla povinnost postupovat podle § 42g odst. 7 ve spojení s § 42g odst. 10 zákona o pobytu cizinců.

[25] Takto podrobná žalobní argumentace vskutku není v žalobě ze dne 8. září 2022 obsažena. Je však třeba poukázat na žalobní námitku stěžovatelky obsaženou v bodě C žaloby, v níž uvádí, že „[...] v řízení nebylo bez důvodných pochybností prokázáno naplnění důvodu pro zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců“. Uvedené ustanovení stanoví, že se zaměstnanecká karta neprodlouží, pokud cizinec vykonával nelegální práci. Třebaže stěžovatelka explicitně neuvádí, že se v jejím případě nejednalo o nelegální práci (tak, jak to činí ve svém pozdějším doplnění), je nepochybné, že obecná námitka o neprokázání důvodu nelegální práce ve smyslu § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců k této argumentaci přímo směřuje. Uvedenou námitku je také třeba vykládat v kontextu celé žaloby. V ní stěžovatelka namítá, že na své pozici pracovala v souladu se zákonem, byla držitelem platné zaměstnanecké karty a polemizuje s aplikací konkrétního ustanovení týkajícího se nelegální práce. Její pozdější argumentace, že „pracovala stále u stejného zaměstnavatele na stejné pracovní pozici, pro kterou jí byla zaměstnanecká karta vydána“, a že se tedy nedopustila výkonu nelegální práce, je jen rozvedením citovaného žalobního tvrzení.

[26] Uvedené je ještě více patrné u druhé námitky, k níž městský soud nepřihlédl. V žalobním bodě D stěžovatelka vyjádřila jasně formulované přesvědčení, že byla držitelem platné zaměstnanecké karty, že se na ni v době rozhodování správních orgánů nevztahoval § 98 zákona o zaměstnanosti a že řádně pracovala na své pracovní pozici v souladu se zákonem. Pokud tedy v doplnění žaloby ze dne 8. května 2023 předestírá stěžovatelka další argumentaci, že postačí, aby cizinec splňoval podmínku volného přístupu na trh v okamžiku rozhodování o žádosti o vydání zaměstnanecké karty, jde zjevně o rozvedení dřívějšího žalobního bodu, nikoliv o nově uplatněné námitky.

[27] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s městským soudem, že stěžovatelka uplatnila po lhůtě k podání žaloby nové námitky, k nimž neměl tento soud přihlídnout. Již v žalobě ze dne 8. září 2022 uplatnila vedle jiných i uvedené žalobní body, které nebyly natolik obecné, že by umožňovaly libovolné doplnění jejich obsahu, nýbrž byly vymezeny ke

konkrétním okolnostem relativně úzce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2011 č. j. 1 Afs 37/2011-68). V takovém případě pak měla stěžovatelka možnost tento žalobní bod kdykoliv (i po uplynutí lhůty k podání žaloby, až do vydání rozhodnutí ve věci) argumentačně rozhojnit [k tomu srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha, Wolters Kluwer, 2019. Cit. dle ASPI, § 71].

Obecně k zaměstnanecké kartě, volnému přístupu na trh práce a nelegální práci

[28] Ustanovení § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti stanoví, že *povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta se podle tohoto zákona nevyžaduje k zaměstnání nebo k výkonu práce cizince, který se na území České republiky soustavně připravuje na budoucí povolání*. Soustavnou přípravou na budoucí povolání je podle § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti *doba denního studia na střední škole, konzervatoři, vyšší odborné škole a jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky a doba prezenčního studia na vysoké škole, a to včetně prázdnin, které jsou součástí školního nebo akademického roku*.

[29] Ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti stanoví: *Nelegální prací se rozumí: 1. závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, 2. práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo 3. práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno*.

[30] Ustanovení § 42g odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců stanoví: *Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání*.

[31] Ustanovení § 42g odst. 4 zákona o pobytu cizinců stanoví: *Cizinec uvedený v § 98 zákona o zaměstnanosti je oprávněn žádost o vydání zaměstnanecké karty podat, pokud splňuje podmínku uvedenou v odstavci 2 písm. b)*.

[32] Ustanovení § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců stanoví: *Žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud [...] uzavřel pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti obsahující ustanovení, ze kterého vyplývá, že bez ohledu na rozsah práce měsíční mzda, plat nebo odměna cizince nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy; týdenní pracovní doba v každém základním pracovněprávním vztahu musí činit nejméně 15 hodin*.

[33] Ustanovení § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců stanoví: *Ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 větě první nebo v § 42g odst. 4 anebo je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e), a dále, jestliže Úřad práce České republiky - krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince*

pokračování

nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Ustanovení § 42g odst. 3 věta druhá a § 46 odst. 6 písm. d), jde-li o důvody uvedené v § 178f odst. 1 písm. a) a c) až f), a dále § 46 odst. 6 písm. e) a f) se použije obdobně. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7, 8 nebo 10, má se za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na poslední oznámenou pracovní pozici.

[34] Ustanovení § 42g odst. 7 ve spojení s odst. 10 zákona o pobytu cizinců dále stanoví, že cizinec je povinen hlásit ministerstvu změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele na pracovní pozici vedenou podle zákona o zaměstnanosti v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.

[35] Z výše uvedeného výčtu aplikovaných ustanovení zákona o zaměstnanosti a zákona o pobytu cizinců vyplývá, že pokud cizinec v České republice studuje v denní formě studia na některé ze škol dle příslušného ustanovení, má volný vstup na trh práce. To znamená, že pro výkon práce nepotřebuje již další pracovní povolení či zaměstnaneckou kartu. Volný přístup na trh práce je však bezprostředně vázán na trvání jeho studia. Pokračuje-li cizinec ve svém zaměstnání, přestože v mezidobí ukončí své studium a nedisponuje jiným právním titulem k zaměstnání (zvýraznil NSS), může se tím dopustit výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

[36] Nejvyšší správní soud se již v minulosti vyjádřil k limitům zaměstnání cizinců, kteří nedisponovali pracovním povolením či zaměstnaneckou kartou a pracovali z titulu volného přístupu na pracovní trh ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti. Například v rozsudku ze dne 18. února 2016 č. j. 2 Ads 294/2015-43 dovedl Nejvyšší správní soud výkon nelegální práce cizincem, který byl více než rok zaměstnán, třebaže nikdy nenastoupil do prezenční formy studia a studium konal pouze v kombinované formě. V rozsudku ze dne 29. června 2022 č. j. 4 Azs 114/2020-44 Nejvyšší správní soud shledal nelegální práci po dobu pěti měsíců z důvodu, že žalobkyně ukončila studium, tedy přestala splňovat podmínku volného vstupu na pracovní trh. Ani v tomto případě žalobkyně nedisponovala jiným pracovním povolením nebo zaměstnaneckou kartou.

[37] Zákon o pobytu cizinců stanoví, že splňuje-li cizinec podmínku pro volný vstup na trh práce, může požádat o vydání zaměstnanecké karty ve smyslu § 42g zákona o pobytu cizinců. V případě, že se cizinec rozhodne o zaměstnaneckou kartu požádat, má v důsledku statusu studenta výhodnější pozici při jejím získání, neboť nemusí například splňovat podmínku zaměstnání na některé z pracovních pozic uvedených v EVPM nebo dokládat své vzdělání či kvalifikaci ve smyslu § 42g odst. 2 písm. a) a c) zákona o pobytu cizinců. Jedinými podmínkami pro získání zaměstnanecké karty je tak v tomto případě splnění podmínky v § 98 zákona o zaměstnanosti a doložení příslušné pracovní smlouvy dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zaměstnanecká karta cizince v takovém případě opravňuje k pobytu na území za účelem zaměstnání (tzv. neduální zaměstnanecká karta).

[38] Zaměstnanecká karta je platná po dobu, pro níž byla platnost stanovena. Zákon však v § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců stanoví případy, kdy ministerstvo zaměstnaneckou kartu neprodlouží, případně zahájí řízení o zrušení její platnosti. Jde například o situaci, kdy cizinec ztratí volný přístup na pracovní trh ve smyslu § 42g odst. 4 ve spojení s § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti, případně když cizinec vykonává nelegální

práci ve smyslu § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Nicméně skutečnost, že cizinec přestal splňovat podmínku pro volný vstup na trh práce, sama o sobě (*ex lege*) k zániku zaměstnanecké karty nevede.

Aplikace uvedených východisek na situaci stěžovatelky

[39] Nejvyšší správní soud předepisuje, že nemá pochybnosti o skutkovém stavu, tak jak jej zjistila žalovaná a z nějž vyšel i městský soud. Ze správního a soudního spisu výše uvedené skutečnosti jednoznačně vyplývají a Nejvyšší správní soud je má za prokázané.

[40] V tomto případě je třeba posoudit, zda se stěžovatelka dopustila výkonu nelegální práce tím, že pokračovala ve svém zaměstnání, třebaže přestala být studentkou prezenční formy studia a neučinila o tomto žádné oznámení. Konkrétně jde o posouzení otázky, zda její práce poté, co přestala studovat a ztratila tím volný přístup na pracovní trh ve smyslu § 98 odst. j) zákona o zaměstnanosti, znamená, že pracovala v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Právě tím se měla dle žalované dopustit nelegální práce, a proto byla podle žalované naplněna zákonná podmínka pro neprodloužení zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Vyřešení této otázky souvisí s dalšími stížnostními námitkami týkajícími se podmínky volného přístupu na trh práce, povahy zaměstnanecké karty či zanedbatelné společenské škodlivosti stěžovatelčina jednání.

[41] Vzhledem k tomu, že městský soud uvedl, že v plném rozsahu odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, které považuje za řádné a věcně správné a ztotožňuje se s ním, posoudil Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu též v rozsahu napadeného rozhodnutí žalované.

[42] Městský soud ve shodě s žalovanou dospěl k závěru, že stěžovatelka minimálně v době od 1. září 2020 do 20. července 2021 (necelých 11 měsíců) vykonávala nelegální práci. Nelegální práce měla spočívat v tom, že dne 31. srpna 2020 přestala být studentkou VOŠ, tedy přestala splňovat podmínku volného přístupu na trh práce ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že tuto skutečnost dle § 42g odst. 7 a 10 zákona o pobytu cizinců neoznámila a v práci pokračovala, pracovala dle městského soudu a žalované v rozporu se zaměstnaneckou kartou, čímž se měla dopustit nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti.

[43] Nejvyšší správní soud poznamenává, že § 42g odst. 7 a 10 zákona o pobytu cizinců stanoví taxativním výčtem situace, které je cizinec jako držitel zaměstnanecké karty povinen ohlásit ministerstvu. Jedná se o změnu zaměstnavatele, změnu pracovního zařazení nebo změnu zaměstnání na další pracovní pozici. Oznamovací povinnost o tom, že cizinec přestal splňovat podmínku volného přístupu na trh práce v důsledku ukončení svého studia, v tomto výčtu zahrnuta není. Pokud zákon tuto oznamovací povinnost cizinci nestanoví, správní orgán ji nemůže vyžadovat ani s ní spojovat konkrétní právní následky (viz ústavní požadavky na omezení veřejné moci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

pokračování

[44] V tomto smyslu lze též odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2021 č. j. 6 Azs 127/2021-38 nebo ze dne 8. června 2023 č. j. 9 Azs 138/2022-42, dle nichž platí, že v případě natolik podrobného, kazuistického a frekventovaně novelizovaného zákona, jakým je zákon o pobytu cizinců, nezbyvá než důsledně vycházet z textu právního předpisu a nedotvářet jej interpretací k tíži adresátů tam, kde zákon sám neskýtá explicitní oporu pro přísný a formalistický postup správních orgánů.

[45] Shledaly-li proto správní orgán I. stupně a žalovaná rozpor se zaměstnaneckou kartou v tom, že stěžovatelka neučinila oznámení dle § 42g odst. 7 a 10 zákona o pobytu cizinců, třebaže pro takový postup chybí v citovaném ustanovení zákonný podklad, jedná se o výklad, který nemá výslovnou oporu v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o zaměstnanosti a který sám o sobě zatíží správní rozhodnutí nezákonností. V tomto smyslu trpí nezákonností i rozsudek městského soudu, neboť ten nezákonný postup aproboval.

[46] Tento dílčí závěr však ještě neodpovídá na ústřední otázku, zda se stěžovatelka dopustila nelegální práce tím, že pokračovala ve svém zaměstnání, třebaže přestala splňovat podmínku volného přístupu na trh práce ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti.

[47] Z obsahu soudního i správního spisu je zjevné, že stěžovatelka po celou dobu platnosti zaměstnanecké karty pracovala na těžší pracovní pozici pro téhož zaměstnavatele. Neporušila přitom žádnou povinnost na úseku zaměstnanosti, neboť ze mzdy byly v souladu se zákonem odváděny daně a pojistné na sociální a zdravotní pojištění. Nepřekročila ani platnost zaměstnanecké karty, neboť ještě před jejím skončením požádala o její prodloužení. Žalovaná ani městský soud nerozporují skutečnost, že stěžovatelka formálně pracovala v souladu se zaměstnaneckou kartou. Rozpor se zaměstnaneckou kartou je spatřován toliko v tom, že stěžovatelka ode dne 1. září 2020 přestala splňovat podmínku volného vstupu na trh práce ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti.

[48] Aby se jednalo o nelegální práci, musí jít ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti o situaci, kdy cizinec vykonává práci 1) mimo pracovněprávní vztah, 2) v rozporu se zaměstnaneckou kartou nebo bez této karty, nebo 3) bez platného pobytového oprávnění, je-li vyžadováno. Podle žalované dopadá na jednání stěžovatelky situace uvedená pod bodem 2). Nejedná se však o situaci, kdy by stěžovatelka pracovala zcela bez platného pracovního povolení či zaměstnanecké karty. Na danou situaci proto nedopadají již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 294/2015-43 a 4 Azs 114/2020-44, neboť v těchto případech cizinec nesplnil ani podmínku volného přístupu na trh práce ani nedisponoval žádným pracovním povolením či zaměstnaneckou kartou. Absenci právního titulu k zaměstnání však žalovaná netvrdí ani nezpochybňuje, že stěžovatelka v rozhodné době disponovala platnou zaměstnaneckou kartou.

[49] Má-li jít o práci rozpornou se zaměstnaneckou kartou ve smyslu § 5 písm. e) bod druhý zákona o zaměstnanosti, musí zde existovat faktický rozpor co do druhu a místa takové práce [k tomu srov. Autoři: STÁDNÍK, J., KADLEC, M., DEKAN, J., SEIDL, P., PASTORKOVÁ M., KALVODA A. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha, Wolters Kluwer, 2023. Cit. dle ASPI, § 5]. O rozpor se zaměstnaneckou kartou půjde například tehdy, pokud cizinec vykonává práci u jiného zaměstnavatele (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2021 č. j. 7 Azs 118/2021 -31 nebo ze dne 16. února 2023

č. j. 6 Azs 117/2022-33), na jiném místě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2023 č. j. 4 Ads 25/2023-26) nebo realizuje práci jiného druhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2020 č. j. 2 Ads 83/2019-26). Rozpor se zaměstnaneckou kartou je tedy nutné chápat v tom smyslu, že cizinec vykonává práci jinak (jinde či pro někoho jiného), než jak mu vydaná karta stanoví. Ustanovení § 5 písm. e) bod druhý zákona o zaměstnanosti tak nemíří na situace, kdy odpadne samotná podmínka pro vydání zaměstnanecké karty. Na tyto situace pamatuje zákon o pobytu cizinců v § 44a odst. 11, kdy jako důsledek chybějící podmínky volného přístupu na pracovní trh dává možnost Ministerstvu vnitra zaměstnaneckou kartu neprodloužit nebo zahájit řízení o jejím zrušení.

[50] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil názoru žalované a městského soudu, že odpadnutí podmínky volného vstupu na trh práce ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti znamená automaticky rozpor se zaměstnaneckou kartou, a tedy nelegální práci cizince. Stávající právní úprava totiž s takovou možností nepočítá a důsledky ztráty volného vstupu na trh práce vymezuje pro tyto případy pouze zmiňovaný § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců, podle kterého Ministerstvo vnitra zaměstnaneckou kartu neprodlouží nebo zahájí řízení o jejím zrušení. Jiné možnosti zákon o pobytu cizinců správnímu orgánu nedává, a nelze jej proto k tíži cizinců takto dotvářet (viz již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 127/2021-38 a č. j. 9 Azs 138/2022-42).

[51] Žalovaná proto pochybila, považovala-li výkon práce po odpadnutí podmínky volného vstupu na trh práce ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti, resp. jeho neoznámení za jednání rozporné se zaměstnaneckou kartou, a tedy naplňující znak nelegální práce.

[52] Tento nesprávný postup žalovaná navíc aplikovala též v situaci, kdy již stěžovatelka řádně oznámila změnu pracovní pozice u zaměstnavatele evidovaného v EVPM ve smyslu § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, čímž odstranila nedostatek podmínky volného přístupu na trh práce, neboť v tomto případě již není tato podmínka vyžadována. Důsledky nesprávného právního posouzení pracovního režimu u předchozího zaměstnavatele tedy žalovaná promítla též na nový pracovní režim u zaměstnavatele evidovaného v EVPM, tedy na situaci, kdy již stěžovatelka pracovala na základě jiného právního titulu (odpadla tedy překážka uvedená v § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců).

[53] Nejvyšší správní soud shrnuje, že odpadnutí podmínky volného přístupu na pracovní trh ve smyslu § 98 odst. j) zákona o zaměstnanosti neznamená, že stěžovatelka pracovala v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou a dopustila se tím nelegální práce. Rozpor se zaměstnaneckou kartou nebyl dán ani tím, že stěžovatelka neoznámila ministerstvu ukončení svého studia, neboť žádnou takovou zákonnou povinnost neměla (resp. pokud ji žalovaná presumuje, neuvádí, o jaké zákonné ustanovení ji opírá). Na základě těchto skutečností tedy nemohla žalovaná napadené rozhodnutí vydat, neboť jí to zákon neumožňuje. Nezákonností je v tomto rozsahu zatížen i napadený rozsudek městského soudu, který se s nezákonným rozhodnutím žalované ztotožnil.

[54] Vzhledem k tomuto závěru již nebylo třeba zabývat se společenskou škodlivostí předmětného jednání a dalšími souvisejícími námitkami stěžovatelky.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil Nejvyšší správní soud i rozhodnutí žalované a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení před městským soudem byl důvod pro tento postup. Žalovaná bude v dalším řízení vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], což znamená, že znovu posoudí žádost stěžovatelky o prodloužení zaměstnanecké karty s právním názorem vyjeveným v tomto rozsudku.

[56] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalované, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[57] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 s. ř. s., 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.

[58] Procesně úspěšná žalobkyně zaplatila v řízení před městským soudem soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) a položka 20 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek ve výši 5 000 Kč (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[59] V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byla žalobkyně zastoupena advokátem. Ten za ni v řízení před krajským soudem učinil pět úkonů právní služby, a sice převzetí a přípravu právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu], sepis a podání žaloby, repliky k vyjádření žalované a doplnění žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce žalobkyně jeden úkon právní služby – sepis a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu].

[60] Celkem tedy zástupce žalobkyně učinil šest úkonů právní služby, za každý z nich mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), což ve svém souhrnu činí 20 400 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, přiznaná odměna se mu proto navyšuje o 21 %, což je sazba této daně, na 24 684 Kč.

[61] Celková výše náhrady nákladů řízení přiznané žalobkyni, zahrnující zaplacené soudní poplatky a odměnu a náhradu hotových výdajů zástupců, činí 33 684 Kč. K jejímu uhrazení byla žalované stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

[62] Žalovaná nebyla ve věci úspěšná, nemá tudíž právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. října 2023

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu