



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobkyně: **X. X.**, nar. X
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem X
zastoupená Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem
se sídlem Na Pankráci 1618/30, Praha 4 – Nusle

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 10. 2021, č. j. MV-138293-5/SO-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 19. 10. 2021, č. j. MV-138293-5/SO-2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 28 684 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Štěpána Svátka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový správní orgán“), rozhodnutím ze dne 4. 8. 2021, č. j. OAM-56829-34/ZM-

2020 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), zamítl žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, kterou z důvodu výkonu nelegální práce žalobkyní neprodloužil dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodla žalovaná tak, že odvolání žalobkyně zamítla a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila. Proti tomuto rozhodnutí žalované brojí žalobkyně podanou žalobou.

2. Žalovaná své závěry v napadeném rozhodnutí odůvodnila tím, že žalobkyně pobývá na území České republiky od roku 2017 za účelem studia, přičemž dne 18. 10. 2018 podala žalobkyně žádost o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 4 zákona o pobytu cizinců, neboť v té době studovala na Vyšší odborné škole cestovního ruchu a mezinárodního styku, spol. s r. o. (dále jen „VOŠ“). Ke dni 31. 8. 2019 bylo žalobkyni studium na VOŠ ukončeno pro neplnění studijních povinností, čímž žalobkyně pozbyla volného přístupu na trh práce a byť stále formálně disponovala zaměstnaneckou kartou, nebyla již oprávněna závislou prací z titulu tzv. volného přístupu na trh práce plynoucí jí z § 98 písm. j) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) na území České republiky vykonávat. Žalobkyně tak v době od 1. 9. 2019 pracovala na území České republiky v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, aniž by tuto změnu v souladu s § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ohlásila, a aniž by měla pro jí vykonávanou činnost vydané povolení k zaměstnání od Úřadu práce ČR. Tímto svým jednáním se žalobkyně dopustila výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, čímž byl naplněn zákonný důvod pro zamítnutí její žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty dle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalované a následující podání

3. V první žalobní námitce žalobkyně namítá, že má oproti závěrům žalované za to, že u zaměstnavatele společnosti Sen Group s. r. o. pracovala na hlavní pracovní poměr na základě vydané zaměstnanecké karty s platností od 12. 12. 2018 do 11. 12. 2020 zcela v souladu s touto kartou. Mělo-li by se ze strany žalobkyně jednat o výkon nelegální práce, musela by tuto úmyslně vykonávat např. pro jiného zaměstnavatele nebo na odlišné pracovní pozici, případně by se účelově odhlásila z evidence OSSZ, přičemž z její strany k takovému závadovému jednání nedošlo.
4. Ve druhé žalobní námitce žalobkyně namítá nesprávný a nepřezkoumatelný závěr žalované, že byla povinna jednak podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců oznámit správnímu orgánu změnu v podobě ukončení studia na VOŠ a dále byla povinna k tomuto oznámení předložit číslo volného pracovního místa z centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Dle žalobkyně je kladení takového požadavku v rozporu se základními zásadami správního řízení a dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ani žádné jiné ustanovení žalobkyni takovou povinnost neukládá. Jedná se tak dle žalobkyně o výklad zákona a aplikaci analogie legis v její neprospěch. Žalobkyně má za to, že podáním žádosti o nové povolení k dlouhodobému pobytu – zaměstnanecké karty tak, jak jí ukládá § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, vyjádřila jasnou a zřetelnou vůli plnit jako účel pobytu již jen v rámci výkonu zaměstnání, nikoliv jako studentka.
5. Ve třetí žalobní námitce žalobkyně namítá, že prvostupňový správní orgán nezjistil stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, neboť nebyl proveden účastnický výslech

žalobkyně. Žalobkyně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25, správnímu orgánu vytýká, že nevzal v potaz individuální okolnosti případu a rovněž neposoudil, zda jednání žalobkyně dosáhlo takové intenzity, aby jej bylo možné kvalifikovat jako nelegální práci.

6. Ve čtvrté žalobní námitce žalobkyně namítá porušení zásady legitimního očekávání a nesprávného posouzení neduálního charakteru zaměstnanecké karty ze strany správního orgánu. Žalobkyně zdůrazňuje, že zákon o pobytu cizinců nezná pojem neduální zaměstnanecká karta, nikterak jej neupravuje a jedná se o interní klasifikaci ze strany správního orgánu nad a mimo zákonný rámec. Žalobkyně neměla žádnou subjektivní vědomost o tom, že jí byla zaměstnanecká karta vydána v tzv. neduálním režimu, přičemž taková skutečnost nevyplývá ze správního spisu, ze zaměstnanecké karty a ani z výpisu z evidence cizinců týkající se její osoby. Schválil-li interně správní orgán zaměstnaneckou kartu žalobkyně v tzv. neduálním režimu, učinil tak zcela bez vědomí žalobkyně a v rozporu s jí deklarovanou žádostí o zaměstnaneckou kartu s novým účelem pobytu na území. Žalobkyně měla důvodně za to, že na základě jí v té době držené zaměstnanecké karty má povolen výkon zaměstnání na jí vykonávanou pracovní pozici a nebyla správním orgánem poučena o nutnosti disponovat povolením k zaměstnání.
7. V páté žalobní námitce žalobkyně namítá porušení dispoziční zásady, neboť schválil-li správní orgán její žádost s odkazem na § 42g odst. 4 zákona o pobytu cizinců, jednalo se o postup v rozporu s žalobkyní jasným a zřetelným právním aktem spočívajícím v úmyslu žalobkyně plnit účel pobytu již jen v rámci výkonu zaměstnání, následně na žalobkyni kladl požadavky, které jí zákon explicitně neukládá, a nepřipustně rozšířil a vyložil zákon v její neprospěch.
8. Šestá žalobní námitka směřuje na negativní dopad napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalovaná při přezkoumávání této otázky neaplikovala na nyní posuzovanou věc § 174a zákona o pobytu cizinců a skutečné a reálné zázemí žalobkyně pro zjištění celkového dopadu rozhodnutí do soukromé a rodinné sféry žalobkyně a jeho přiměřenost nijak neověřovala. Žalobkyně uvádí, že je v České republice zaměstnána a má zde přítele, s nímž plánuje uzavřít manželství.
9. V sedmé žalobní námitce žalobkyně namítá zjevnou nespravedlnost a přepjatý formalismus ze strany správních orgánů v podobě nepřiměřenosti procesního postupu prvostupňového správního orgánu vzhledem k druhu a povaze žádosti žalobkyně a stejně tak s ohledem na důsledky z takového postupu vyplývající. Žalobkyně má za to, že v posuzované věci je významný nepoměr spočívající v ukončení jejího pobytového oprávnění za dané skutkové situace, kdy zejména individuální okolnosti v posuzované věci nebyly náležitým způsobem obsahově posouzeny.
10. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 23. 11. 2021, č. j. MV-138293-9/SO-2021, předně v podrobnostech odkázala na napadené rozhodnutí a dále uvedla, že žalobkyně prvotní žádost o zaměstnaneckou kartu, o jejíž prodloužení žádá, podala v souladu s § 42g odst. 4 věty druhé zákona o pobytu cizinců, neboť v době podání prvotní žádosti pobývala žalobkyně na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, tedy v souladu s citovaným ustanovením a nikoliv podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Z titulu volného přístupu na trh práce v České republice ve smyslu § 42g odst. 4 zákona o pobytu cizinců byla žalobkyni rovněž vydána zaměstnanecká karta, přičemž vyloučením ze studia na VOŠ žalobkyně ztratila volný přístup na trh práce plynoucí

jí z § 98 zákona o zaměstnanosti. Povinností žalobkyně pak bylo tuto nastalou změnu prvostupňovému správnímu orgánu oznámit a současně mu předložit volnou pracovní pozici evidovanou v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, což neučinila.

11. K námitce ohledně tzv. neduálního charakteru zaměstnanecké karty žalovaná uvedla, že zaměstnanecká karta v tomto režimu osvědčovala žalobkyni zejména k oprávnění k pobytu na území České republiky, neboť samotný výkon závislé práce žalobkyni umožňoval § 98 zákona o zaměstnanosti. Byla-li si žalobkyně vědoma toho, že na území České republiky nadále nehodlá studovat, ale pouze pracovat, měla prvostupňový správní orgán požádat o vydání zaměstnanecké karty ve smyslu § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců a za tímto účelem předložit zákonem vyžadované listiny.
12. K námitce neposouzení individuálních okolností případu žalovaná uvedla, že žádost žalobkyně byla zamítnuta z důvodu výkonu nelegální práce ze strany žalobkyně, přičemž prvostupňový správní orgán postupoval v souladu s § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců.
13. Ohledně námítky přepjatého formalismu žalovaná uvedla, že postupovala v souladu se zákonem o pobytu cizinců a zákonem o zaměstnanosti, kdy v případě prokázání výkonu nelegální práce v průběhu správního řízení nelze postup správních orgánů hodnotit jako přepjatý formalismus, ale je nutné jej vnímat jako interpretaci příslušných právních předpisů. Žalovaná je toho názoru, že v posuzované věci byly naplněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, bylo řádně odůvodněno, je v souladu s příslušnými právními předpisy a nedošlo k porušení základních zásad správního řízení.
14. V doplnění žaloby ze dne 24. 11. 2022 žalobkyně rozšířila argumentaci k žalobním námitkám, a to předestřením konkrétních řízení vedených pod sp. zn. OAM-21019/ZM-2022 a sp. zn. OAM-60530/ZM-2021 týkajících se zaměstnaneckých karet jiných žadatelů prokazujících nejednotnost a roztržistěnost správní praxe. Žalobkyně dále připojila formulář oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo o zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele, v němž dle žalobkyně není uvedena žádná eventualita změny zaměstnanecké karty z neduálního charakteru na duální.
15. V doplnění žaloby ze dne 2. 12. 2022 žalobkyně rozšířila argumentaci k žalobním námitkám, a to v návaznosti na konkrétní příklady předestřené v doplnění žaloby ze dne 24. 11. 2022. Žalobkyně doplnila, že v případě žadatele v řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu sp. zn. OAM-60530/ZM-2021 byly v reakci na jím podanou žádost ze dne 29. 9. 2022 o změnu zaměstnanecké karty z duálního na neduální režim splněny podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců a žadatel může pracovat ode dne obdržení tohoto rozhodnutí na deklarované pracovní pozici. V této souvislosti žalobkyně poukázala na skutečnost, že z výroku ani z odůvodnění sdělení ve věci výše uvedeného žadatele se tento nedozví, zda byl charakter jeho zaměstnanecké karty změněn či nikoliv, přičemž poučení správního orgánu o nutnosti postupu ve smyslu § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců nemá oporu v zákoně ani správní praxi.
16. Žalovaná se ve svém vyjádření ze dne 20. 12. 2022 k doplnění žaloby ze dne 24. 11. 2022 a ze dne 2. 12. 2022 vyjádřila k řízením vedeným pod sp. zn. OAM-21019/ZM-2022, OAM-

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

60530/ZM-2021 a sp. zn. OAM-68064/ZM-2022, které jsou jí známa z úřední činnosti, a dále uvedla, že zaměstnanecká karta vydaná ve smyslu § 42g odst. 4 zákona o pobytu cizinců je pro cizince stran oznamování změn přívětivější. Zároveň žalovaná dodala, že bylo plně v kompetenci žalobkyně, jaký druh zaměstnanecké karty zvolí.

17. V replice k vyjádření žalované k doplnění žaloby ze dne 29. 12. 2022 žalobkyně namítla, že jí není zřejmé, co přesně má žalovaná na mysli tím, že zaměstnanecká karta ve smyslu § 42g odst. 4 zákona o pobytu cizinců je pro cizince stran oznamování změn přívětivější, a to zejména v kontextu námitky žalobkyně, že se nikterak nedozvěděla o charakteru zaměstnanecké karty. Dále dle žalobkyně cizinec buď je nebo není osobou s volným přístupem na trh práce a správní orgán má za povinnost takovou skutečnost zkoumat z úřední povinnosti, neboť bez ohledu na to, zda cizinec takový doklad doloží, má správní orgán přístup do informačního systému cizinců, v němž je uveden účel pobytu zaměstnance a zda má volný přístup na trh práce.
18. V doplnění žaloby ze dne 29. 11. 2023 žalobkyně rozšířila argumentaci k žalobním bodům, a to o výpis z internetových stránek žalované, kde žalovaná explicitně až v souvislosti s novelou zákona o pobytu cizinců účinnou od 1. 7. 2023 uvádí, že je povinností cizince v případě žádosti o zaměstnaneckou kartu dokládat desetimístné číslo pracovní pozice z databáze úřadu práce.
19. V doplnění žaloby ze dne 22. 12. 2023 žalobkyně doplnila svou argumentaci o odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2023, č. j. 6 Azs 139/2023-36, neboť se dle žalobkyně jedná o zcela identický případ a zejména body 43., 47. a 48. jsou plně aplikovatelné na nyní posuzovanou věc.
20. Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 8. 1. 2024 k doplněním žaloby setrvala na svém názoru, že v případě neduální zaměstnanecké karty vede ztráta volného přístupu na trh práce k výkonu práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou, a tedy k výkonu nelegální práce.

III. Posouzení žaloby

21. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované a shledal, že žaloba je důvodná.
22. Městský soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně i žalovaná s tímto postupem souhlasily, resp. nevyjádřily nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Žalobkyně sice navrhla provedení důkazů, avšak to samo o sobě neznamená nesouhlas s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Soud neprovedl žalobkyní navržené důkazy listinami, které jsou součástí spisového materiálu, neboť z něj při přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalované vychází a správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008-117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud dále neprovedl ani žalobkyní navržené důkazy v podobě soukromých fotografií žalobkyně, tiskopisu oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo o zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele, sdělení o nesplnění podmínek pro změnu pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty ze dne 8. 11. 2022, č. j. OAM-72822-6/ZM-2022, potvrzení

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

České zemědělské univerzity v Praze, fakulty provozně ekonomické ze dne 12. 7. 2022, č. j. 2691/22/E/53974/16, o ukončení studia, potvrzení o podání žádosti ze dne 15. 3. 2022, č. j. OAM-21019-2/ZM-2022, rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 31. 8. 2022, č. j. OAM-60530-26/ZM-2021, žádosti o změnu charakteru zaměstnanecké karty na duální ze dne 29. 9. 2022, sdělení prvostupňového správního orgánu ze dne 1. 12. 2022, č. j. OAM-68064-8/ZM-2022, výpisu z internetové stránky žalované týkající se novely zákona o pobytu cizinců a správního spisu žalované sp. zn. OAM-41817/ZM-2018, neboť pro posouzení věci postačuje obsah spisového materiálu žalované.

23. Městský soud dále předesílá, že totožnými otázkami jako v nyní posuzované věci se zabývá Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 25. 10. 2023, č. j. 6 Azs 139/2023-36, a ze dne 23. 2. 2024, č. j. 5 Azs 196/2023-39, jejichž závěry jsou plně přenositelné na nyní posuzovanou věc. V dalším posouzení z nich proto bude městský soud vycházet.
24. Podle § 42g odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců *cizinec, 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.*
25. Podle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *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.*
26. Podle § 42g odst. 4 zákona o pobytu cizinců *cizinec uvedený v § 98 zákona o zaměstnanosti je oprávněn žádost o vydání zaměstnanecké karty podat, pokud splňuje podmínku uvedenou v odstavci 2 písm. b).*
27. Podle § 42g odst. 7 ve spojení s odst. 10 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen ministerstvu hlásit *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.*
28. Podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců *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 nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Ustanovení § 42g odst. 3 věta druhá a § 46 odst. 6 písm. d), e) a f) se použije obdobně. Jestliže bylo v průběhu řízení 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 posledně oznámenou pracovní pozici.*
29. Podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, pokud cizinec vykonával nelegální práci.*
30. Podle § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti se rozumí *soustavnou přípravou na budoucí povolání 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 rok.

31. Podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti se rozumí *nelegální práci závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, 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 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.*
32. Podle § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti *povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta se podle tohoto zákona nevyžaduje k zaměstnání cizince, který se na území České republiky soustavně připravuje na budoucí povolání (§ 5).*
33. Stěžejními námitkami v nyní posuzované věci jsou, že se žalobkyně nedopustila výkonu nelegální práce a nepracovala v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, když pokračovala v zaměstnání u téhož zaměstnavatele a na téže pracovní pozici, přestože přestala být studentkou prezenční formy studia a neučinila o tom žádné oznámení prvostupňovému správnímu orgánu.
34. Tyto námitky jsou důvodné.
35. Ze shora citovaných ustanovení vyplývá, že studuje-li cizinec v České republice formou denního studia na některé ze škol uvedených v § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti, získává tím volný přístup na trh práce, přičemž pro samotný výkon práce již v důsledku studia nepotřebuje další pracovní povolení či zaměstnaneckou kartu. Volný přístup na trh práce je však bezprostředně vázán na dobu trvání jeho studia a pokračuje-li cizinec v zaměstnání, ačkoliv v mezidobí ukončil své studium, kdy současně nedisponuje jiným právním titulem k zaměstnání, může se tímto svým jednáním dopustit výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti (viz bod [35] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 139/2023). Splňuje-li cizinec podmínku pro volný vstup na trh práce, může následně požádat o vydání zaměstnanecké karty v tzv. neduálním režimu ve smyslu § 42 g odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců (blíže je otázka tzv. neduálního režimu zaměstnanecké karty rozebrána v bodu 43. tohoto rozsudku), kdy má cizinec vzhledem ke statutu studenta výhodnější pozici při jejím získání. Cizinec musí v tomto případě splnit pouze jediné dvě podmínky, a to soustavně se na území České republiky připravovat na budoucí povolání ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti a doložit příslušnou pracovní smlouvu dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (viz bod [37] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 139/2023). K platnosti zaměstnanecké karty pak Nejvyšší správní soud uvedl, že tato „je platná po dobu, pro niž 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“ (viz bod [38] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 139/2023).

36. V nyní posuzované věci správní orgány dovodily výkon nelegální práce žalobkyní ze skutečnosti, že žalobkyně neoznámila dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců prvostupňovému správnímu orgánu ukončení studia, tedy že pozbyla volný přístup na trh práce, čímž přestala splňovat podmínku uvedenou v § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti. Přesto však žalobkyně nadále vykonávala závislou práci. Ačkoliv jsou správní orgány rozhodující ve věcech pobytu cizinců při posuzování otázky, zda cizinec plní účel povoleného pobytu, oprávněny samy hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince (podnikání nebo závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30), v nyní posuzované věci dospěly správní orgány při hodnocení otázky, zda se žalobkyně dopustila výkonu nelegální práce, k nesprávnému závěru.
37. Zákon o pobytu cizinců podává v § 42g odst. 7 a 10 zákona o pobytu cizinců taxativní výčet situací, které je cizinec disponující zaměstnaneckou kartou povinen ohlásit prvostupňovému správnímu orgánu. Mezi těmito taxativně vyjmenovanými situacemi však není uvedena ta situace, kdy cizinec přestane splňovat podmínku volného přístupu na trh práce dle § 98 zákona o zaměstnanosti. Nestanoví-li však zákon u této situace oznamovací povinnost „*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). 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 neskytá explicitní oporu pro přísný a formalistický postup správních orgánů*“ (viz bod [43] a [44] rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 139/2023).
38. Dle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti se o nelegální práci jedná za situace, kdy cizinec vykonává práci mimo pracovněprávní vztah, v rozporu se zaměstnaneckou kartou či bez této karty, nebo bez platného pobytového oprávnění, je-li vyžadováno. Má-li se pak jednat o práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, jako v nyní posuzované věci, musí zde existovat faktický rozpor co do druhu a místa takové práce. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Azs 139/2023 „*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.*“ Samotné odpadnutí podmínky volného přístupu na trh práce ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti proto neznamena automaticky rozpor se zaměstnaneckou kartou, a tedy nelegální práci cizince, neboť současná právní úprava s takovou možností nepočítá a důsledky ztráty volného přístupu na trh práce vymezuje pouze § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení tedy Ministerstvo vnitra zaměstnaneckou kartu buď neprodlouží nebo zahájí řízení o jejím zrušení.

39. Jak plyne z výše uvedeného, zákon o pobytu cizinců žalobkyni nestanoví oznamovací povinnost ohledně pozbytí volného přístupu na trh práce, proto v okamžiku ukončení studia dne 31. 8. 2019 nebyla žalobkyně ze zákona povinna tuto skutečnost prvostupňovému správnímu orgánu oznámit. Správní orgány tuto povinnost nemohou nad zákonný rámec nejen vyžadovat, ale nemohou s ní rovněž spojovat konkrétní právní následky. V této souvislosti proto městský soud uzavírá, že od 1. 9. 2019 žalobkyně nevykonávala nelegální práci, když pokračovala ve výkonu práce u dosavadního zaměstnavatele v souladu s vydanou zaměstnaneckou kartou, neboť odpadnutí podmínky dle § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti pro vydání zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevede k zániku platnosti zaměstnanecké karty a rovněž nevede k výkonu nelegální práce.
40. Vzhledem ke shora uvedenému nelze než konstatovat, že napadené rozhodnutí je zatíženo vadou nezákonnosti a žalovaná pochybila, vyhodnotila-li výkon práce žalobkyně po odpadnutí podmínky volného přístupu na trh práce dle § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti a následně neoznámení této skutečnosti prvostupňovému správnímu orgánu za jednání rozporné se zaměstnaneckou kartou a naplňující znaky nelegální práce. Tento nesprávný postup žalovaná navíc aplikovala též v situaci, kdy žalobkyně vyjádřila zájem, aby její žádost byla posuzována jako žádost o prodloužení zaměstnanecké karty za účelem zaměstnání a následně doložila číslo volného pracovního místa z centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty na pozici u stávajícího zaměstnavatele (viz listina označená č. j. OAM-56829-27/ZM-2020) ve smyslu § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
41. Vyjma shora uvedených stěžejních námitek žalobkyně dále namítala, že správní orgány nevzaly v potaz individuální okolnosti případu a rovněž neposoudily intenzitu škodlivosti jednání žalobkyně tak, aby toto jednání bylo možné kvalifikovat jako nelegální práci. K uvedené námitce městský soud zdůrazňuje, že podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1 a § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců, je samostatným důvodem pro neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty výkon nelegální práce, přičemž *„při zjištění výkonu nelegální práce zákon nedává prostor hodnotit intenzitu tohoto jednání, jako to činí např. v situaci, kdy výkon nelegální práce představuje tzv. jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2018, č. j. 6 Azs 178/2018-24; nebo ze dne 16. 5. 2018, č. j. 10 Azs 197/2017-53)“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 196/2023). Městský soud s ohledem na výše uvedené důvodnost této žalobní námítky neshledal.
42. Žalobkyně dále namítala porušení zásady legitimního očekávání v souvislosti s nesprávným posouzením neduálního charakteru zaměstnanecké karty. K tomu městský soud uvádí, že byť zákon tyto rozdílné formy zaměstnanecké karty takto explicitně neoznačuje, dva rozdílné režimy zaměstnanecké karty plynou z § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tzv. duální režim je upraven ve větě první citovaného ustanovení, a to jako povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána nebo která byla oznámena. Duální režim zaměstnanecké karty tak v sobě zahrnuje jak povolení k pobytu, tak povolení k zaměstnání. Tzv. neduální režim je pak upraven ve větě druhé citovaného ustanovení, dle něhož opravňuje zaměstnanecká karta cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, k pobytu na území za účelem zaměstnání. Z právé uvedeného je zřejmé, že tzv. neduální charakter zaměstnanecké karty slouží primárně jako

povolení k pobytu na území, přičemž cizinec spadající do tohoto režimu zároveň disponuje buď samostatným povolením k zaměstnání nebo volným přístupem na trh práce ve smyslu § 98 zákona o zaměstnanosti. Ze správního spisu se podává, že v době podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty byla žalobkyně studentkou, proto měla v souladu s § 98 zákona o pobytu cizinců volný přístup na trh práce. Za této situace prvostupňový správní orgán nepochybil, vydal-li žalobkyni zaměstnaneckou kartu v tzv. neduálním režimu ve smyslu § 42g odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně měla jakožto studentka volný přístup na trh práce a vydaná zaměstnanecká karta ji opravňovala k pobytu na území, aniž by zároveň musela disponovat zvláštním povolením k zaměstnání. S ohledem na výše uvedené nelze přisvědčit námitce žalobkyně, že žalovaná provedla jakousi interní klasifikaci zaměstnanecké karty nad a mimo zákonný rámec, neboť žalovaná postupovala plně v souladu se zákonem.

43. Co se týče porušení zásady legitimního očekávání v souvislosti s klasifikací zaměstnanecké karty v tzv. neduálním režimu, poukazuje městský soud na skutečnost, že žalobkyně musela mít vědomost o charakteru zaměstnanecké karty bez ohledu na její výslovné označení, neboť od počátku pobytu na území České republiky opakovaně zahajovala studium v různých školních zařízeních, jak vyplývá z obsahu výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem. Z předmětného výpisu z evidence cizinců rovněž vyplývá, že žalobkyně sama aktivně hlásila prvostupňovému správnímu orgánu změnu studia, což by bylo bezpředmětné za situace, disponovala-li by žalobkyně zaměstnaneckou kartou v tzv. duálním režimu. Argumentace žalobkyně ohledně porušení zásady legitimního očekávání proto shledává soud nedůvodnou.
44. Dalšími žalobními námitkami týkajícími se neprovedení účastnického výsledku žalobkyně, přiměřeností dopadů do rodinného a soukromého života žalobkyně, zjevnou nespravedlností a přepjatým formalismem, se již městský soud věcně nezabýval, neboť s ohledem na přijatý závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu nesprávného posouzení neexistence nelegální práce, by za současné situace postrádalo smysl tyto vypořádávat.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. Na základě všech skutečností shora uvedených městský soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude žalovaná dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku. Žalovaná v dalším řízení znovu posoudí žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle jejího obsahu, přičemž se bude současně zabývat tím, k jaké pracovní pozici zaměstnanecká karta žalobkyni opravňovala, jakou faktickou práci žalobkyně vykonávala a rovněž zohlední skutečnost, že žalobkyně v řízení správnímu orgánu doložila číslo volného pracovního místa vedeného v evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty k témuž zaměstnavateli.
46. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby, 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby a odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za 6 úkonů právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a pětkrát za podání ve věci samé (žaloba, replika k vyjádření žalovaného, doplnění žaloby ze dne 24. 11. 2022 a 2. 12. 2022, doplnění žaloby ze dne 29. 11. 2023,

doplnění žaloby ze dne 22. 12.2023) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Doplnění žaloby ze dne 24. 11. 2022 a ze dne 2. 12. 2022 soud považoval za jeden úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, když v obou podáních žalobkyně rozvíjela stejnou žalobní námitku. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu se připočítává i sazba daně z přidané hodnoty. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 28 684 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce.

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 nejblíže 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 18.04.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.