



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **M. P. T. H.**, zastoupené advokátem Mgr. Markem Sedlákem, Milady Horákové 13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 1. 2024, čj. MV-200799-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2024, čj. 13 A 6/2024-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci

[1] Žalobkyně je státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky. Na území České republiky pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem označeným jako ostatní/jiné s platností od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022, tedy v době, kdy žalobkyně studovala na Vyšší odborné škole cestovního ruchu a mezinárodního obchodního styku, spol.s.r.o. (VOŠ), a to v oboru cestovní ruch v denní formě studia. Dne 30. 8. 2022 podala žádost o vydání zaměstnanecké karty.

[2] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (*ministerstvo*) dne 30. 10. 2023 zamítlo žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona

č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Ministerstvo žádost žalobkyně zamítlo z důvodu výkonu nelegální práce. Žalobkyně byla totiž zaměstnána u společnosti La Boheme Cafe, s.r.o. na hlavní pracovní poměr v období od 2. 5. 2022 do 1. 8. 2022 a v období od 1. 8. 2022 do 28. 2. 2023 na dohodu o provedení práce. Žalobkyně však pozbyla volný přístup na pracovní trh, když ke dni 31. 8. 2022 ukončila své studium na VOŠ.

[3] Žalobkyně dne 13. 11. 2023 podala proti rozhodnutí ministerstva odvolání, ve kterém namítla, že dlouhodobě žije ve vztahu druh a družka s občanem České republiky, ze kterého jí plyne volný přístup na trh práce podle § 3 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Podle názoru žalobkyně právě z tohoto důvodu na území České republiky nevykonávala nelegální práci a její žádost proto neměla být zamítnuta.

[4] Žalovaná se při rozhodování o odvolání zabývala pojetím nelegální práce i námítkou, že ministerstvo nesprávně zjistilo skutkový stav, když se nezabýval přístupem k trhu práce žalobkyně jako družky občana České republiky ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. K tomu žalovaná uvedla, že z informačního systému cizinců bylo zjištěno, že žalobkyně podala žádost o povolení k přechodnému pobytu jako vzdálený rodinný příslušník občana České republiky až po vydání rozhodnutí ministerstva. O žádosti o povolení k přechodnému pobytu nebylo rozhodnuto ani do vydání rozhodnutí žalované, proto žalovaná uzavřela, že na žalobkyni nelze pohlížet jako na rodinného příslušníka občana České republiky, a odvolání zamítla.

[5] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně k Městskému soudu v Praze žalobu. Městský soud se však v nyní napadeném rozsudku plně ztotožnil se závěry správních orgánů a žalobu zamítl.

2. Kasační řízení

[6] Rozsudek městského soudu následně žalobkyně (*stěžovatelka*) napadla kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 3 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatelky se ministerstvo nevypořádalo se všemi zákonnými ustanoveními vylučujícími nelegální práci žalobkyně a tím porušil § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je správní orgán povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný. Stěžovatelka namítá, že ministerstvo se mělo ze své úřední povinnosti zabývat tím, že v době výkonu práce po ukončení studia na VOŠ měla volný přístup na trh práce jako rodinný příslušník občana České republiky.

[7] Co do povinnosti tvrdit, že je rodinným příslušníkem občana České republiky, stěžovatelka namítá, že o této skutečnosti nevěděla do doby, než se obrátila na advokáta při podání odvolání proti rozhodnutí ministerstva.

[8] Stěžovatelka si je vědoma, že jako žadatelka o vydání zaměstnanecké karty je povinna unést důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro její vydání. Nicméně podle stěžovatelky je to právě správní orgán, který nese důkazní břemeno ohledně toho, že nejsou dány důvody pro zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu. Správní orgán je tak povinen ověřit a prokázat z moci úřední, že se dopustila nelegální práce, a v rámci toho tedy i ověřit, zda neměla přístup na volný trh.

[9] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu stěžovatelka spatřuje v nedostatečné specifikaci správního řízení o povolení k přechodnému pobytu jako vzdálený rodinný příslušník podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť městský soud neuvedl

pokračování

správní orgán, který je oprávněn o této žádosti rozhodovat. Podle stěžovatelky je rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné též z důvodu, že není zřejmé, v jaké fázi řízení měla stěžovatelka tvrdit, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a též to, že měla volný přístup na trh práce.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnula skutková zjištění a uvedla, že stěžovatelka volný přístup na pracovní trh ztratila při ukončení studia na VOŠ, což ostatně ani neoznámila a nadále pokračovala ve svém zaměstnání. Podle žalované proto byly naplněny podmínky pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatelka v období od 1. 9. 2022 do 28. 2. 2023 vykonávala nelegální práci. Jelikož stěžovatelka založila kasační stížnost na obdobných námitkách jako v případě odvolacího řízení, odkázala žalovaná na své rozhodnutí ze dne 25. 1. 2024, ve kterém se s těmito námitkami vypořádala.

3. Posouzení věci NSS

[11] Před městským soudem o žalobě rozhodovala samosoudkyně. NSS se proto nejdříve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (§104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. O přijatelnou kasační stížnost se ve shodě s ustálenou judikaturou může jednat, 1) dotýká-li se kasační stížnost právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo plně judikaturou NSS řešeny; 2) jedná-li se o právní otázky řešené judikaturou rozdílně; 3) existuje důvodná potřeba učinit judikaturu odklon; anebo 4) v rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[12] V nyní posuzované věci vyvstala otázka, kterou se NSS doposud ve své judikatuře nezabýval, tedy zda je správní orgán při posuzování nelegální práce povinen z moci úřední zjišťovat, zda má cizinec volný přístup na pracovní trh jako rodinný příslušník občana České republiky podle § 3 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, nebo zda povinnost prokázat volný přístup na pracovní trh při podání žádosti o udělení zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců tíží žadatele o zaměstnaneckou kartu.

[13] Proto je kasační stížnost přijatelná, není však důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z povahy věci je totiž zřejmé, že pouze u přezkoumatelného rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu může Nejvyšší správní soud posoudit důvodnost námítky, která se týká jeho tvrzené nezákonnosti. V nyní posuzované věci přitom konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu je přezkoumatelný.

[15] Městský soud totiž jasně a srozumitelně uvedl, z jakých skutečností při posouzení nelegální práce vycházel. Jakkoliv je jistě pravda, že městský soud své úvahy mohl rozvést detailněji (což však lze uvést k většině soudních rozhodnutí – včetně tohoto rozsudku NSS), není možno stěžovatelce přisvědčit, že by absence podrobnějších úvah městského soudu vedla k jeho nepřezkoumatelnosti. Podle judikatury NSS se za nepřezkoumatelné považuje teprve takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil. Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tou se obsáhle zabývat (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2023, čj. 4 As 34/2021-61). Z odůvodnění městského soudu je přitom seznatelné, na jakých úvahách své rozhodnutí

založil. Co do otázky nelegální práce uvedl, že stěžovatelka pozbyla přístup na volný pracovní trh, když ke dni 31. 8. 2022 ukončila studium na VOŠ, a že její postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie nebylo ve smyslu § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců nikterak prokázáno. Přestože stěžovatelka nepřezkoumatelnost rozhodnutí spatřuje v nedostatečné specifikaci správního řízení a orgánu, který má o jejím postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie rozhodovat, nelze této námitce přisvědčit a je proto možno učinit dílčí závěr, že napadený rozsudek městského soudu je přezkoumatelný.

[16] Proto NSS na základě předložené kasační stížnosti přistoupil k věcnému přezkumu napadeného rozsudku.

[17] NSS především konstatuje, že mezi účastníky řízení je nesporné, že stěžovatelce bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ostatní/jiné s platností od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022 z důvodu studia na VOŠ cestovního ruchu a mezinárodního obchodního styku. V tomto období neměla povinnost si k výkonu zaměstnání zařídit povolení k pobytu, zaměstnaneckou kartu, modrou kartu nebo jiné oprávnění k výkonu zaměstnání na území České republiky, neboť se jako studentka VOŠ soustavně připravovala na budoucí povolání [§ 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti], a měla tedy volný přístup na pracovní trh. Ke dni 30. 8. 2022 podala žádost o vydání zaměstnanecké karty, ke které doložila pracovní smlouvu uzavřenou se společností La Boheme Cafe, s.r.o. Ministerstvo však ke dni 30. 10. 2023 žádost stěžovatelky zamítlo, neboť dospělo k závěru, že v období od 1. 9. 2022 do 28. 2. 2023 vykonávala nelegální práci. Podle stěžovatelky se však ministerstvo nezabývalo všemi ustanoveními zákona, která vylučují výkon nelegální práce.

[18] Podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců správní orgán zaměstnaneckou kartu nevydává za předpokladu, že cizinec vykonával nelegální práci. Nelegální práci se podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti rozumí výkon práce bez příslušného povolení, kterou cizinec vykonává soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu. Správní orgán je tedy povinen se vypořádat s tím, zda činnost cizince skutečně vykazuje znaky nelegální práce (rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2017 Sb. NSS).

[19] Ze správního spisu vyplývá, že ministerstvo si za účelem vyhodnocení žádosti o udělení zaměstnanecké karty vyžádalo po VOŠ potvrzení o studiu, ze kterého dospěl k závěru, že stěžovatelka měla volný přístup na pracovní trh do 31. 8. 2022. Dále se obrátil na společnost La Boheme Cafe, s.r.o., aby doložila informace o zaměstnání stěžovatelky, a následně též na úřad práce, zda bylo stěžovatelce pro výkon dohody o provedení práce u společnosti La Boheme Cafe, s.r.o. v období od 1. 9. 2022 do 28. 2. 2023 vydáno povolení k zaměstnání. Ze zprávy úřadu práce pak bylo zjištěno, že žádné povolení na jméno stěžovatelky vydáno nebylo. Ministerstvo následně umožnilo stěžovatelce, aby se seznámila s podklady pro rozhodnutí. Ta po využití svého práva podle § 36 odst. 3 správního řádu oznámila, že se do 30 dnů vyjádří, avšak do vydání rozhodnutí tak neučinila.

[20] Provedeným dokazováním tedy ministerstvo zjistilo, že stěžovatelka ke dni 31. 8. 2022 pozbyla volný přístup na pracovní trh, neboť ukončila soustavnou přípravu na budoucí povolání ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti, a od 1. 9. 2022 do 28. 2. 2023 vykonávala práci na dohodu o provedení práce, aniž požádala o vydání povolení k zaměstnání. Nezabýval se však tím, zda by stěžovatelka mohla mít volný přístup na pracovní trh jako rodinný příslušník ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, neboť tuto skutečnost stěžovatelka před ministerstvem ani netvrdila, natož aby ji doložila (prokázala).

pokračování

[21] Ze zásady materiální pravdy podle § 3 správního řádu plyne, že správní orgán má povinnost zjistit skutkový stav, aniž by o něm byly důvodné pochybnosti a v nezbytném rozsahu. Tato obecná povinnost správních orgánů je však doplněna o povinnost účastníků řízení poskytnout náležitou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu) a označit důkazy na podporu svých tvrzení (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, čj.1 Azs 367/2018-34). Tvrdí-li tedy cizinec, že udržuje dlouhodobý vztah s občanem Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je na něm, aby to též řádně doložil (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2013, čj. 6 As 26/2013-35, rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, čj. 2 Azs 221/2014-60). Podle právě označeného zákonného ustanovení totiž platí, že rodinným příslušníkem občana EU se rozumí i cizinec, který má s občanem EU nebo se státním občanem ČR přihlášeným k trvalému pobytu na území „*řádně doložený trvalý partnerský vztah*.“ Stěžovatelka však v tomto směru neoznačila žádný relevantní důkaz, který by byl způsobilý zpochybnit zjištěný skutkový stav, tzn. řádně nedoložila existenci trvalého partnerského vztahu, a v době rozhodování ministerstva nic takového ani netvrdila. Žalovaná proto v odůvodnění rozhodnutí uvedla, že stěžovatelka podala žádost o povolení k přechodnému pobytu jako vzdálený rodinný příslušník občana ČR (druh a družka) teprve po vydání rozhodnutí ministerstva (7. 12. 2023) a jelikož o této žádosti dosud nebylo rozhodnuto, nelze stěžovatelku považovat za rodinného příslušníka občana EU.

[22] K tomu NSS konstatuje, že řízení ve věci žádosti o vydání zaměstnanecké karty je řízením návrhovým ve smyslu § 37 správního řádu. Žadatelka je osobou, která ovládá řízení, a je tedy i povinna tvrdit rozhodné skutečnosti významné pro rozhodnutí o žádosti ve smyslu § 42g odst. 12 zákona o pobytu cizinců (rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015-38, rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2020, čj. 1 Azs 7/2020-39, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, čj. 10 A 149/2017). Z tohoto ustanovení zákona o pobytu cizinců vyplývá, že žadatel je v žádosti povinen označit údaje o své osobě včetně jména, příjmení (popř. všechna ostatní jména a dřívější příjmení), data narození, státního občanství, ale i rodinného stavu. Vedle skutečností týkajících se získaných pracovních zkušeností je žadatel o zaměstnaneckou kartu povinen uvést též osobní údaje manžela, rodičů, popř. dětí a sourozenců. Právě na základě těchto skutečností by správní orgán teprve mohl dovozovat volný přístup na pracovní trh. Odvozuje-li však žadatel své postavení ze skutečností, které sám správní orgán nemůže bez aktivity samotného žadatele zjistit (nejde o typické „matriční údaje“), je v jeho vlastním zájmu, aby uvedl i takové informace (např. o občanovi ČR, se kterým má partnerský vztah). Nic takového však stěžovatelka v tomto řízení neučinila. V této souvislosti NSS také připomíná, že podle § 82 odst. 4 správního řádu nelze v odvolacím řízení nově tvrdit něco (resp. navrhopvat provedení nových důkazů o něčem), co účastník mohl uplatnit již dříve.

[23] Na základě výše uvedeného NSS uzavírá, že stěžovatelka nijak neprokázala existenci svého postavení rodinného příslušníka podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců a k zamítnutí její žádosti o vydání zaměstnanecké karty proto došlo v souladu s § 46 odst. 6 písm. e) tohoto zákona, neboť stěžovatelka vykonávala nelegální práci, jak je popsáno shora. Jelikož stěžovatelka podala žádost o povolení k přechodnému pobytu až po rozhodnutí ministerstva, nebyl správní orgán ze své úřední moci povinen zkoumat, zda měla stěžovatelka volný přístup na trh práce, aniž by takové skutečnosti stěžovatelka tvrdila a označila hodnověrnými důkazy.

4. Závěr a náklady řízení

[24] Stěžovatelka ke kasační stížnosti připojila žádost o přiznání odkladného účinku. Zdejší soud však samostatně o návrhu na přiznání odkladného účinku nerozhodoval, neboť rozhodl bez zbytečného odkladu po obstarání nutných podkladů pro rozhodnutí a zároveň ve lhůtě 30 dnů od okamžiku, kdy byly splněny podmínky přípustnosti kasační stížnosti (§ 106 s. ř. s.), tedy od zaplacení soudního poplatku, a věc rozhodl přednostně ve smyslu § 56 s. ř. s.

[25] NSS konstatuje, že městský soud rozhodl o zamítnutí žaloby zcela v souladu se zákonnou úpravou a ustálenou judikaturou, když dospěl k závěru, že žalovaná zjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný ve smyslu § 3 správního řádu. NSS proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[26] O náhradě nákladů řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v posuzované věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla ve věci úspěšná, žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly. NSS zároveň rozhodl o vrácení již uhrazeného soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč, neboť o odkladném účinku nebylo samostatně rozhodováno.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. října 2024

Vojtěch Šimíček
předseda senátu