



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Lenkou Loudovou ve věci

žalobce: **R. B.**, narozený dne X
státní příslušnost Ukrajina
zastoupený advokátem JUDr. Matějem Šedivým
sídlem Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 7. 2025, č. j. MV-90376-4/SO-2025,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 23. 7. 2025, č. j. MV-90376-4/SO-2025. Napadeným rozhodnutím žalovaná rozhodla o odvolání žalobce tak, že potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 2. 5. 2025, č. j. OAM-61216-34/ZM-2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť účastník vykonával nelegální práci.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

II. Žalobní body

2. Žalobce namítal, že závěr správního orgánu stran údajné nelegální práce je unáhlený. Správní orgán zjistil toliko to, že žalobce po určitou dobu pracoval u prezentovaného zaměstnavatele a zároveň ukončil studium na vysoké škole, tj. lépe řečeno na jedné z mnoha vysokých škol, kdy bez jakéhokoliv dalšího zjišťování a postupu dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dospěl k závěru, že se žalobce dopustil výkonu nelegální práce. Tento závěr je toliko dedukcí, nikoliv výsledkem dokazování vedeným s cílem zjistit skutečný stav věci, a to mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost. Zcela odlišná situace by panovala pokud by správní orgán podanou žádost zamítl pro nedoložení důkazu o volném přístupu na trh práce, neboť takovýto doklad je spjat se zákonem požadovanou náležitostí žádosti, avšak pokud je rozhodováno na základě údajného pochybení žalobce, je zapotřebí mu takovýto pochybení prokázat a v tomto bodě leží důkazní břemeno na straně správního orgánu. Pořízené důkazy přinášejí pochybnosti, je nutné vést hlubší dokazování, nikoliv žádost zamítnout pro nelegální práci, neboť není známo, zda žalobce skutečně pracoval (jelikož registrační povinnost zaměstnavatele či hrazení pojistného není důkazem o faktické práci), natož zda není studentem či absolventem jiné školy, či u něj nepanují jiné důvody, pro které by disponoval volným přístupem na trh práce dle § 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Správní orgán tak nevyčerpal možnosti dokazování a nevedl řízení způsobem vedoucím ke zjištění skutečného stavu věci.

III. Vyjádření žalované

3. Žalovaná ve svém vyjádření plně odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se podrobně vyjádřila k celé věci a přezkoumatelným způsobem uvedla důvody, pro které bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno, žaloba nepřináší žádnou novou argumentaci.

IV. Obsah správního spisu

4. Ze správního spisu a informačního systému cizinců vyplývá, že účastník řízení měl na území České republiky (dále jen „ČR“) uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia s platností od 1. 10. 2023 do 30. 9. 2024.
5. Dne 30. 9. 2024 požádal o vydání zaměstnanecké karty k zaměstnavateli X s.r.o., ke kterému předložil dohodu o pracovní činnosti ze dne 1. 9. 2024 s druhem práce „výpomoc v kuchyni“ a nástupem do práce 1. 9. 2024.
6. K žádosti dále předložil potvrzení o studiu vystavené Provozně ekonomickou fakultou České zemědělské univerzity v Praze (dále jen „PEF ČZU“), podle kterého je studentem prezenční formy studia akreditovaného bakalářského studijního programu X v akademickém roce 2023/2024, který trvá od 16. 8. 2023 do 30. 9. 2024.
7. Dne 30. 10. 2024 správní orgán I. stupně požádal PEF ČZU o sdělení informací týkajících se studia.
8. Správní orgán I. stupně zjistil, že žádost účastníka řízení trpí vadami, neboť v předložené dohodě o pracovní činnosti ze dne 1. 9. 2024 není geograficky vymezeno místo výkonu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

práce, předložené potvrzení o studiu již pozbylo platnosti. Správní orgán vyzval účastníka v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu, aby doložil dohodu o pracovní činnosti, ze které bude vyplývat, na jaké adrese nebo jaké obci vykonává svůj pracovní poměr, a aktuálně platný doklad o tom, že se na něho vztahuje § 98 zákona o zaměstnanosti. K odstranění vad žádosti poskytl správní orgán I. stupně lhůtu 20 dnů, účastníka poučil o následcích neodstranění vady žádosti. Výzva byla doručena dne 11. 11. 2024.

9. Podle sdělení PEF ČZU ze dne 11. 11. 2024 s účastníkem bylo zahájeno řízení na ukončení studia pro nesplnění studijních povinností.
10. Dne 18. 12. 2024 obdržel správní orgán I. stupně vyjádření účastníka. V příloze byla předložena dohoda o pracovní činnosti ze dne 9. 12. 2024 uzavřená se zaměstnavatelem X s.r.o. na druh práce „barista“, na místo výkonu práce X, s nástupem do práce dne 9. 12. 2024, s pracovní dobou 20 hodin týdně. Dále bylo předloženo číslo volného pracovního místa evidované v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty k výše uvedenému zaměstnavateli na pracovní pozici Baristé (CZ-ISCO 51322).
11. Dne 8. 1. 2025 správní orgán I. stupně znovu požádal PEF ČZU o sdělení informací týkajících se studia účastníka.
12. Dne 13. 1. 2025 obdržel správní orgán I. stupně od PEF ČZU potvrzení o ukončení studia ze dne 13. 1. 2025, podle kterého účastník ukončil studium akreditovaného bakalářského studijního programu X, které trvalo od 4. 10. 2021 do 12. 12. 2024.
13. Dne 16. 1. 2025 správní orgán I. stupně požádal Pražskou správu sociálního zabezpečení o sdělení informací týkajících se zaměstnání účastníka.
14. Dne 21. 1. 2025 správní orgán I. stupně požádal Úřad práce České republiky – Krajskou pobočku pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“) o sdělení informace, zda účastníkovi bylo od roku 2024 vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání a zda bylo doručeno sdělení o nastoupení a ukončení pracovního poměru účastníka řízení u zaměstnavatele X s.r.o.
15. Dne 21. 1. 2025 správní orgán I. stupně požádal společnost X s.r.o. o sdělení informací týkajících se zaměstnání účastníka řízení.
16. Dne 21. 1. 2025 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno sdělení Územní správy sociálního zabezpečení pro kraj Vysočina, Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „ÚSSZ“) ze dne 21. 1. 2025, podle kterého je účastník veden u zaměstnavatele X s.r.o. v pracovním poměru od 1. 9. 2024, dosud na dohodu o pracovní činnosti, dále od 1. 4. 2024 do 31. 8. 2024 byl u zaměstnavatele X s.r.o. evidován na dohodu o provedení práce a v období od 14. 11. 2022 do 31. 3. 2024 byl u zaměstnavatele X s.r.o. evidován na dohodu o pracovní činnosti.
17. Dne 24. 1. 2025 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno sdělení úřadu práce ze dne 23. 1. 2025, podle kterého účastníkovi nebylo od roku 2024 dosud vydáno povolení k zaměstnání pro žádného zaměstnavatele.
18. Dne 10. 2. 2025 správní orgán I. stupně znovu požádal společnost X s.r.o. o sdělení informací týkajících se zaměstnání účastníka řízení.
19. Dne 10. 2. 2025 správní orgán I. stupně požádal Všeobecnou zdravotní pojišťovnu ČR (dále jen „VZP“) o sdělení, zda společnost X s.r.o. je evidována jako plátce veřejného zdravotního pojištění za účastníka řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

20. Dne 14. 2. 2025 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno sdělení VZP ze dne 14. 2. 2025, ve kterém je uvedeno, že společnost X s.r.o. splnila svou povinnost přihlásit účastníka řízení k účasti na veřejném zdravotním pojištění.
21. Dne 19. 2. 2025 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno sdělení společnosti X s.r.o., ve kterém uvedeno, že společnost X s.r.o. má zájem nadále zaměstnávat účastníka, který vykonává práci od 14. 11. 2022 na dohodu o provedení činnosti na pozici barista s místem výkonu práce X. Účastník stále pro společnost pracuje, jeho mzda činí 21 300 Kč a jeho pracovní poměr nebyl ukončen. V příloze byl předložen mzdový list za rok 2024.
22. Dne 27. 2. 2025 správní orgán I. stupně vyzval účastníka řízení ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu k uplatnění možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a k případnému vyjádření se k těmto podkladům před vydáním rozhodnutí. Účastník řízení svého práva využil a dne 18. 3. 2025 se zmocněný zástupce seznámil se spisovým materiálem, kdy do protokolu o seznámení se spisovým materiálem uvedl, že se písemně vyjádří do 30 dnů. Vyjádření učiněno nebylo.
23. Správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím ze dne 2. 5. 2025 zamítl žádost účastníka a nevydal zaměstnaneckou kartu podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť účastník vykonával nelegální práci u společnosti X s.r.o., na základě dohody o provedení činnosti na pozici barista s místem výkonu práce, se mzdou 21 300 Kč, minimálně v období od 13. 12. 2024 do 19. 2. 2025, jeho práce naplňovala definiční znaky závislé práce, tuto práci vykonával ve vztahu podřízenosti, jménem jiného subjektu a na jeho účet, na základě jeho pokynů, pod kontrolou a za odměnu. Pro výkon takové práce tedy potřeboval ve smyslu § 89 rozhodnutí o povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou nebo modrou kartu případně kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance. Podle § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti výjimkou je situace, když se cizinec na území ČR soustavně připravuje na budoucí povolání. Účastníkovi však jeho studium na PEF ČZU bylo dne 12. 12. 2024 ukončeno z důvodu neplnění studijních povinností.
24. V odvolání bylo namítáno, že zjištění o ukončení studia na jedné z mnoha vysokých škol nelze zaměňovat se zjištěním podle § 3 správního řádu, tj. prokázání skutečností mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost o tom, že v době výkonu závislé práce nedisponoval volným přístupem na trh práce. Účastník řízení namítá, že nebyl nijak vytěžen, a to ani písemně, ani provedením výsledku. Má za to, že napadené rozhodnutí je ryze spekulativní, unáhlené a nepřezkoumatelné. Podle účastníka není z napadeného rozhodnutí není zřejmé, v jakém období a na jakých školách v minulosti studoval. Dále není z něho zřejmé, jak a kde fakticky pracoval. Tyto nezjištěné skutečnosti nemohou být podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí.
25. Žalovaná přezkoumala soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, a dospěla k právnímu závěru, že odvolání není důvodné. Ze spisového materiálu vyplývá, že účastník podal dne 30. 9. 2024 žádost o vydání zaměstnanecké karty. Vzhledem ke svému studiu byl účastník řízení v období od 4. 10. 2021 do 12. 12. 2024 cizincem s volným přístupem na pracovní trh ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti. Volný přístup na pracovní trh účastník řízení ztratil, když bylo ke dni 12. 12. 2024 jeho studium na PEF ČZU ukončeno. Účastník přes ztrátu volného přístupu na pracovní trh nadále pokračoval ve svém zaměstnání. Ze sdělení společnosti X s.r.o. ze dne 19. 2. 2025 vyplývá, že účastník od 14. 11. 2022 stále pracuje na pozici barista s místem výkonu práce, a to na základě dohody o provedení činnosti. Sdělení ÚSSZ ze dne 21. 1. 2025

potvrzuje pracovní poměr účastníka řízení u zaměstnavatele X s.r.o. v období od 1. 9. 2024 dosud na dohodu o pracovní činnosti. Ze sdělení úřadu práce ze dne 23. 1. 2025 vyplývá, že účastníkovi řízení nebylo od roku 2024 dosud vydáno povolení k zaměstnání pro žádného zaměstnavatele. Sdělením VZP ze dne 14. 2. 2025 bylo potvrzeno, že společnost X s.r.o. splnila svou povinnost přihlásit účastníka k účasti na veřejném zdravotním pojištění. Po posouzení žádosti a vyhodnocení důkazů dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že jsou splněny podmínky pro zamítnutí žádosti a nevydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť účastník řízení vykonával nelegální práci, a to v období od 13. 12. 2024 minimálně do 19. 2. 2025 a dále. Žalovaná se s tímto závěrem ztotožnila.

26. Spisovým materiálem je prokázáno, že v období od 13. 12. 2024 minimálně do 19. 2. 2025 a dále nebyl cizincem s volným přístupem na pracovní trh ve smyslu § 98 zákona o zaměstnanosti, tudíž vykonával svou závislou výdělečnou činnost bez vydané zaměstnanecké karty či povolení k zaměstnání, tedy se svým jednáním dopustil výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Existence pracovního poměru k zaměstnavateli X s.r.o. v uvedeném období je prokázána předloženou dohodou o pracovní činnosti ze dne 9. 12. 2024, sdělením společnosti X s.r.o. ze dne 19. 2. 2025, sdělením ÚSSZ ze dne 21. 1. 2025 a sdělením úřadu práce ze dne 23. 1. 2025. Zaměstnavatel ve svém vyjádření uvedl i druh vykonávané práce a místo výkonu práce a stále trvání pracovní poměru. Účastník pracoval pro zaměstnavatele X s.r.o., aniž by k němu po ztrátě volného přístupu na pracovní trh měl vydanou zaměstnaneckou kartu či vydané povolení k zaměstnání. Byl tak naplněn důvod pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Cizinec, který nemá volný přístup na trh práce, je oprávněn na území ČR podle § 89 zákona o zaměstnanosti vykonávat zaměstnání pouze, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, popřípadě pokud je držitelem platného povolení k zaměstnání vydaného krajskou pobočkou úřadu práce a platného oprávnění k pobytu na území ČR, a to v mezích vydaného povolení.
27. K námitce účastníka řízení, že nebyl ve věci adekvátně vytěžen a že nebyl např. vyslechnut, žalovaná uvedla, že skutkový stav v jeho případě byl ve vztahu k použitému důvodu zamítnutí žádosti zjištěn dostatečně, odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 441/2018-32, ve kterém soud mj. judikoval: „že povinnost provést výsledek žalobce zákon neukládá, tedy je na správním uvážení správního orgánu, zda k němu přistoupí či nikoliv. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že jej není třeba, neboť je na základě spisového materiálu schopen věc posoudit, není takový postup a priori vadou řízení.“. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017-27: „Nadto zdejší soud dodává, že povinnost správního orgánu řádně objasnit stav věci zakotvená v § 3 správního řádu není absolutní a je významně korigována zásadou procesní ekonomie. V souladu s touto zásadou je dostačující, pokud správní orgán zjistí tolik informací, kolik jich potřebuje k tomu, aby učinil rozhodnutí. Nebylo tak povinností správního orgánu I. stupně zjišťovat spolehlivě úplný stav věci. Naopak, pokud byla postavena na jisto skutečnost, která objektivně znemožňovala vyhovění žádosti (neexistence společné domácnosti stěžovatele a jeho dcery), bylo v souladu s požadavky § 3 správního řádu a se zásadou procesní ekonomie, že objasňování dalších skutečností již nebylo správními orgány prováděno. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že ani tato námitka stěžovatele není důvodná.“ Správní orgán I. stupně tak postupoval správně, když při hodnocení výkonu nelegální práce účastníka vycházel ze shromážděných podkladů založených do spisu, postupoval v souladu s § 3 správního řádu.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

28. Účastník v odvolání namítl, že nebyla prokázána neexistence volného přístupu na trh práce, neboť nebylo pořízeno jeho vyjádření. Účastník však měl možnost se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit, tuto možnost nevyužil. Správní orgán I. stupně shromáždil podklady, z nichž vyplývá, že účastník řízení ukončil studium na vysoké škole ke dni 12. 12. 2024 a od 13. 12. 2024 mu volný přístup na trh práce nenáležel. Ani v podaném odvolání neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by svědčily o tom, že měl v období od 13. 12. 2024 minimálně do 19. 2. 2025 a dále volný přístup na trh práce. Ani na výzvu správního orgánu I. stupně k odstranění vad žádosti nepředložil doklad prokazující volný přístup na trh práce, na místo toho předložil toliko novou dohodu o provedení činnosti a číslo volného pracovního místa.
29. V rozsudku ze dne 2. 10. 2024, č. j. 34 A 3/2024-47, Krajský soud v Brně k obdobné situaci uvedl: *„Pokud správní orgán zjistil, že žalobcem nebyl plněn účel pobytu na vysoké škole AMBIS, již nebylo na něm, aby dohledával, zda náhodou nebyl účel pobytu žalobcem plněn studiem na jiné vysoké škole. Nebylo proto na místě žalobce předvolávat k výsledku či dokazování jinak doplňovat. Žalobce nese následky své pasivity ve správním řízení spočívající v zamítnutí jeho žádosti o udělení pobytového oprávnění.“*
30. Žalovaná dodala, že účastník řízení má možnost za stanovených podmínek podat na zastupitelském úřadu žádost o vydání zaměstnanecké karty. V případě, že je účastník řízení držitelem biometrického pasu, je oprávněn na území ČR pobývat přechodně bez víza [§ 18 písm. a) zákona o pobytu cizinců], a to podle odst. 5 Nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, přičemž mezi těmito státy je i Ukrajina. Případně může podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území.
31. Žalovaná též odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017-34, ve kterém soud mj. uvedl: *„I když se právní úprava zákona o pobytu cizinců může zdát příliš tvrdá, je nutno respektovat, že je právem každého státu regulovat příchod a pobyt cizinců na jeho území a stanovit pro jednotlivé pobytové režimy podmínky, kterým je cizinec povinen se podrobit.“* Právní řád ČR nezakotvuje právo cizince na pobyt na území ČR. Takové právo mají pouze občané podle čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Tento závěr rovněž explicitně judikoval Ústavní soud v usnesení ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04: *„Subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území.“*

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

32. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu žalobkyní uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná. Soud rozhodl ve věci bez jednání, neboť s tímto postupem žalovaná souhlasila a žalobce se na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nevyjádřil.
33. Podle § 46 odst. 6 písm. e) 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 nevydává, pokud cizinec vykonával nelegální práci.“*

34. 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 nebo k výkonu práce cizince, který se na území České republiky soustavně připravuje na budoucí povolání (§ 5).*“
35. Podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti: „*Nelegální práci se rozumí práce, která má znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce a je konána 1. fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah; to neplatí, pokud výkon této práce mimo pracovněprávní vztah umožňují jiné právní předpisy, 2. 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. 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. Pro posouzení toho, zda se jedná o nelegální práci, není podstatná délka výkonu této práce.*“
36. Závislá práce je vymezena v § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) tak, že se jí rozumí „*práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně*“. Vymezením znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, v němž konstatoval, že musí být naplněny následující znaky: 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů). Dodal, že společným rysem všech znaků závislé práce je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Uvedené znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání) a také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Podle § 2 odst. 2 zákoníku práce musí být závislá práce „*vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě*“. Toto ustanovení definuje podmínky, za nichž má být závislá práce vykonávána, nejedná se však o nezbytné znaky, jako je tomu v případě výše citovaného odstavce 1. Posuzování, zda byly naplněny jednotlivé znaky, by přitom mělo vycházet z materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu (zda jsou smluvní strany vůči sobě fakticky v postavení dvou rovnocenných obchodních partnerů apod.). Je proto třeba zjistit povahu vykonávané práce a následně to, zda vykonávaná činnost odpovídá jejímu formálnímu vymezení. Jinými slovy, rozhodující je skutečný charakter vykonávané práce, nikoliv smluvní vymezení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-71, ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 Ads 404/2017-31, bod 30, ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 Ads 437/2017-84, body 34 a 36, ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020-38, bod 19, ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 Azs 351/2019-36, bod 17, nebo ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 Azs 151/2020-42, bod 18).
37. Žalobce namítal, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, nelegální práce nebyla prokázána, pořízené důkazy přinášejí pochybnosti, je nutné vést hlubší dokazování, neboť není známo, zda žalobce skutečně pracoval (jelikož registrační povinnost zaměstnavatele či hrazení pojistného není důkazem o faktické práci), nebylo zjištěno, zda není studentem či

absolventem jiné školy, či u něj nepanují jiné důvody, pro které by disponoval volným přístupem na trh práce.

38. Mezi účastníky řízení je nesporné, že žalobci bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia s platností od 1. 10. 2023 do 30. 9. 2024, a to na PEF ČZU. V tomto období žalobce neměl povinnost si k výkonu zaměstnání zařídit oprávnění k výkonu zaměstnání na území ČR, neboť se jako student soustavně připravoval na budoucí povolání [§ 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti], a měl tedy volný přístup na pracovní trh. Dne 30. 9. 2024 požádal o vydání zaměstnanecké karty k zaměstnavateli X s.r.o., ke kterému předložil dohodu o pracovní činnosti. Ministerstvo však žádost dne 2. 5. 2025 zamítlo, neboť dospělo k závěru, že v období od 13. 12. 2024 do 19. 2. 2025 vykonával nelegální práci.
39. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán si za účelem vyhodnocení žádosti o udělení zaměstnanecké karty vyžádal potvrzení o studiu, ze kterého dospěl k závěru, že žalobce měl volný přístup na pracovní trh do 12. 12. 2024. Dále se obrátil na společnost X s.r.o., aby doložila informace o zaměstnání žalobce, a následně též na úřad práce, zda bylo žalobci pro výkon dohody o provedení práce u společnosti X s.r.o. od roku 2024 vydáno povolení k zaměstnání. Ze zprávy úřadu práce pak bylo zjištěno, že žalobci žádné povolení k zaměstnání vydáno nebylo. Též bylo od VZP zjištěno, že žalobce byl přihlášen k účasti na veřejném zdravotním pojištění. Zaměstnavatel sdělil dne 19. 2. 2025, že účastník vykonává práci od 14. 11. 2022 na dohodu o provedení činnosti na pozici barista s místem výkonu práce X, do současné doby, jeho mzda činí 21 300 Kč a jeho pracovní poměr nebyl ukončen. V příloze byl předložen mzdový list za rok 2024. Prvostupňový správní orgán následně umožnil žalobci, aby se seznámil s podklady pro rozhodnutí. Ten po využití svého práva podle § 36 odst. 3 správního řádu oznámil, že se do 30 dnů vyjádří, avšak do vydání rozhodnutí tak neučinil.
40. Provedeným dokazováním tedy prvostupňový správní orgán zjistil, že žalobce ke dni 12. 12. 2024 pozbyl volný přístup na pracovní trh, neboť ukončil soustavnou přípravu na budoucí povolání ve smyslu § 98 písm. j) zákona o zaměstnanosti, a od 13. 12. 2024 do 19. 2. 2025 vykonával práci na dohodu o provedení práce, aniž by disponoval povolením k zaměstnání.
41. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018-34).
42. Žalobce v projednávaném případě netvrdí nic, co by zpochybnilo zjištění učiněná správními orgány. Žalobce netvrdí, že v době od 13. 12. 2024 do 19. 2. 2025 studoval na jiné škole, netvrdí, že pro společnost X s.r.o. závislou práci nevykonával. Jednotlivé podklady, které správní orgán obstaral, nezpochybňuje z hlediska pravdivosti ani pravosti, netvrdí ani žádné deficit v hodnocení těchto podkladů správními orgány. Za stávající důkazní situace není možné uspět s obecnou námitkou, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav (když žalobce netvrdí, co mělo být zjištěno), ani s námitkou, že pořízené důkazy přinášejí pochybnosti a je nutné vést hlubší dokazování. Soud je ve shodě se správními orgány, že obstarané důkazy jsou přesvědčivé. Žalobci lze v obecné rovině přisvědčit, že registrační povinnost zaměstnavatele či hrazení pojistného není důkazem o faktické práci, avšak nešlo o důkaz jediný, obsahem správního spisu jsou i mzdové listy za rok 2024, kde jsou evidovány i

žalobcem odpracované hodiny v jednotlivých měsících, též sama společnost sdělila dne 19. 2. 2025, že žalobce vykonává práci na pozici barista od 14. 11. 2022 do současné doby, za měsíční mzdu 21 300 Kč.

43. Soud neshledal důvodnou ani námitku, že správní orgány byly povinny zjišťovat, zda žalobce není studentem jiné školy. Řízení ve věci žádosti o vydání zaměstnanecké karty je řízením návrhovým ve smyslu § 37 správního řádu. Žadatel 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020-39). 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 (například že studuje a na jaké škole), v této souvislosti srovnaj závěry Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2024, č. j. 10 Azs 171/2024-40. Nic takového však žalobce ve správním řízení neučinil a ani v řízení o žalobě nedokládá, že by byl studentem jiné školy.
44. Ze všech shora uvedených důvodů soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, a proto žalobu zamítl podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s.
45. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalované žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

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 27. listopadu 2025

JUDr. Lenka Loudová v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.