



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Vladimírem Gabrielem Navrátilým
ve věci

žalobce: **V. D. C.**
zastoupen advokátkou JUDr. Bc. Marcelou Lafek
sídlem Národní 416/37, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-179100-4/SO-2025 z 11. 12. 2025

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalované se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci.

1. Žalobce podal 7. 5. 2024 u Ministerstva vnitra žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo jeho žádost rozhodnutím z 9. 1. 2025 zamítlo a zaměstnaneckou kartu mu nevydalo. V návaznosti na odvolání žalobce žalovaná rozhodnutím z 27. 3. 2025 zrušila rozhodnutí ministerstva a vrátila mu věc k novému projednání.

2. Ministerstvo následně 10. 7. 2025 obdrželo od Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále „*cizinecká policie*“) sdělení označené jako poznatek k cizinci z 2. 7. 2025. Cizinecká policie v něm uvedla, že 2. 7. 2025 v čase od 14:15 do 15:15 hodin provedla pobytovou kontrolu ve vietnamské restauraci C. H. V. F. C., kde zastihla žalobce přímo při výkonu práce v kuchyni. Žalobce měl na sobě kuchyňskou zástěru a prohlásil, že má se společností provozující restauraci uzavřenou dohodu o provedení práce, kterou však nebyl schopen předložit. Cizinecká policie rovněž sepsala protokol o podání vysvětlení s jiným zaměstnancem restaurace, který potvrdil, že žalobce viděl v restauraci pracovat několik dní v týdnu, poprvé zhruba před 14 dny. Přílohou sdělení byla vedle protokolu o podání vysvětlení také fotodokumentace zachycující mimo jiné žalobce v zástěře v kuchyni restaurace a jeho osobní doklady.
3. Ministerstvo provedlo 7. 8. 2025 v souladu s § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců s žalobcem výslech. Žalobce na otázky týkající se výkonu zaměstnání ve vietnamské restauraci C. H. V. F. C. odpověděl, že tam 2. 7. 2025 byl a v kuchyni pomohl s úklidem či nádobím. Popřel, že by měl se společností provozující restauraci uzavřenou pracovní smlouvu a na další otázky týkající se jeho působení v restauraci odmítl odpovídat.
4. Ministerstvo rozhodnutím č. j. OAM-28017-34/ZM-2024 ze 17. 9. 2025 zamítlo žádost žalobce a nevydalo mu zaměstnaneckou kartu podle § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce vykonával nelegální práci. Žalobce se proti rozhodnutí odvolal k žalované, která nyní přezkoumávaným rozhodnutím odvolání zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Žalovaná považuje sdělení cizinecké policie za použitelný důkazní prostředek, který poskytuje spolu s dalšími podklady dostatečnou oporu pro zamítnutí žádosti žalobce z důvodu výkonu nelegální práce.

2. Průběh soudního řízení.

5. **Žalobce v žalobě** namítl, že správní orgány dostatečně neprokázaly skutečný stav věci, tedy že žalobce vykonával nelegální práci. Jediným podkladem pro rozhodnutí správních orgánů je poznatek k cizinci od cizinecké policie. Tento termín však žádný právní předpis nezná a lze jej tak považovat pouze za vysvětlení ve smyslu § 137 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „*spr. ř.*“). Záznam o podání vysvětlení nelze podle § 137 odst. 4 spr. ř. použít jako důkazní prostředek. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že součástí sdělení cizinecké policie je také fotodokumentace. Pouhým vysvětlením je rovněž výpověď údajného zaměstnance restaurace, kterého navíc nelze ztotožnit a přezkoumat, zda byla výpověď provedena v souladu se zákonem. Žalobce dále zdůraznil, že mu nemůže být kladeno k tíži, že odmítl při výslechu odpovídat na některé kladené otázky. Odepření výpovědi je jeho základním právem a neznamena přiznání viny. Žalobce rovněž podotýká, že sám není povinen cokoli dokazovat, tím méně opak toho, co samy správní orgány v řízení neprokázaly. Rozhodnutí žalované je proto podle žalobce nezákonné a porušuje zásadu materiální pravdy. Žalobce navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí žalované i rozhodnutí ministerstva a vrátil věc ministerstvu k dalšímu řízení.
6. **Žalovaná ve svém vyjádření** plně odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí. V něm s ohledem na judikaturu NSS uvedla, že sdělení cizinecké policie prokazuje skutečnosti, které policisté vnímali svými smysly. Toto sdělení navíc nebylo jediným podkladem pro rozhodnutí správních orgánů. Závěry vycházely rovněž z výslechu samotného žalobce a z fotodokumentace přiložené ke sdělení, a žalobce neuvedl žádné důkazy, které by tyto

závěry vyvracely. Ohledně výpovědi zaměstnance restaurace žalovaná v rozhodnutí uvádí, že informace z protokolu o podání vysvětlení toliko podporují závěr o výkonu nelegální práce žalobcem. Skutková zjištění jsou však postavena především na ostatních podkladech, tedy na sdělení cizinecké policie a výsledku žalobce. Vzhledem k tomu, že žalobce nepřinesl ve své žalobě žádnou novou argumentaci, shrnuje žalovaná vedle odkazu na odůvodnění napadeného rozhodnutí jen to, že byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti žalobce a že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci. Rozhodnutí bylo rovněž řádně odůvodněno. Žalovaná proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

3. Posouzení věci.

7. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)]. Dále přezkoumal řízení předcházející jeho vydání, jakož i vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
8. O žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalovaný s tímto postupem souhlasil ve vyjádření k žalobě výslovně a žalobce po poučení soudem konkludentně. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, jelikož všechny písemnosti potřebné pro rozhodnutí jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
9. Úvodem posouzení soud předesílá, že správní soudnictví je ovládáno zásadami dispoziční a koncentrační, vyjádřenými rovněž v § 71 s. ř. s., podle jehož odst. 1 písm. d) musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobce je povinen *„uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaně) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [...]“. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“* (Rozsudek NSS 2 Azs 92/2005, 835/2006 Sb. NSS z 20. 12. 2005.)
10. Od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tak oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Obsah, rozsah a kvalita žaloby předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí a míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Soud není povinen, ale ani oprávněn domýšlet za žalobce další argumenty, vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporují, nebo dohledávat ve správním spisu další argumenty na podporu žalobcových tvrzení.
11. Zákon o pobytu cizinců stanoví v § 46 odst. 6 důvody pro nevydání zaměstnanecké karty. Podle písmene e) je jedním z nich to, že cizinec vykonává nelegální práci. Tou se podle § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2024, 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. b) 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.

12. Podle § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je policie oprávněna provádět pobytovou kontrolu cizince za účelem zjištění, zda dodržuje povinnosti stanovené tímto zákonem.
13. Již v úvodu žaloby žalobce uvádí: „Správní orgány žádným způsobem neprokázaly skutečný stav věci, čímž byla porušena zásada materiální pravdy. V řízení nebylo prokázáno, že by se účastník řízení dopustil výkonu nelegální práce, proto je napadené rozhodnutí nezákonné.“
Nedostatečnost skutkových zjištění však žalobce dovozuje výhradně z nepoužitelnosti důkazních prostředků provedených správními orgány. Nijak nezpochybňuje například naplnění jednotlivých znaků nelegální práce, jak je vyhodnotily správní orgány (v žalobě se o nich ani nijak nezmiňuje), a také ty tak zůstávají mimo rámec nynějšího soudního přezkumu. Soud se může ve shodě s výše popsányými zásadami správního soudnictví zabývat jen tím, co je obsahem žalobních bodů.
14. Žalobce především namítá, že výstup pobytové kontroly, tedy sdělení cizinecké policie nazvané jako „poznatek k cizinci“, je třeba považovat za záznam o podání vysvětlení ve smyslu § 137 spr. ř., podle jehož odstavce 4 *záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek*. Z judikatury správních soudů však vyplývá, že písemnost, která je svou povahou protokolem o pobytové kontrole, je relevantním podkladem pro vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 spr. ř., aniž je takto výslovně označena. To platí v tom rozsahu, v němž dokument zaznamenává skutečnosti, které policisté vnímali vlastními smysly, nikoliv skutečnosti, které se dověděli v průběhu pobytové kontroly od jiných osob (např. rozsudky NSS 4 As 275/2015-22 z 27. 1. 2016, nebo 4 As 43/2016-37 z 12. 5. 2016). Sdělení cizinecké policie v nynější věci protokolem o pobytové kontrole po obsahové stránce je: obsahuje podrobný popis průběhu provedené pobytové kontroly, včetně vyličení skutečností, které vnímala samotná hlídka cizinecké policie. S ohledem na judikaturu NSS tak tento podklad není záznamem o podání vysvětlení ve smyslu § 137 spr. ř. a správní orgány z něj mohly vyjít.
15. Sdělení cizinecké policie může sloužit k prokázání skutečností, které policisté vnímali vlastními smysly. Naproti tomu nemůže sloužit k prokázání skutečností, které se policisté dozvěděli v průběhu pobytové kontroly od jiných osob, protože tímto institutem nelze obcházet § 55 spr. ř. o důkazu svědeckou výpovědí (kromě již citovaných rozsudků také rozsudky NSS 1 As 280/2015-46 z 10. 2. 2016 nebo 4 As 266/2015-26 z 23. 3. 2016), ani výslech účastníka řízení, na který se použijí obdobně ustanovení o důkazu svědeckou výpovědí (§ 169j odst. 2 zákona o pobytu cizinců). V aktuálním případě tak lze mít za prokázané, že žalobce v době provádění kontroly plnil pracovní úkoly v kuchyni i to, že měl na sobě kuchyňskou zástěru. To vyplývá i z fotodokumentace přiložené ke sdělení cizinecké policie. Naopak informaci, kterou se dozvěděli policisté od žalobce během

kontroly, tedy že má se společností provozující restauraci podepsanou dohodu o provedení práce, za prokázanou považovat nelze. V tomto ohledu je třeba posuzovat až informace obsažené ve výsledku žalobce, v jehož úvodu žalobce potvrdil, že 2. 7. 2025 ve výše uvedené restauraci pomáhal s nádobím nebo úklidem. Námitka žalobce, že by sdělení cizinecké policie jako celek nebylo jako důkaz přípustné, je nedůvodná.

16. Následně se soud zabýval povahou dalšího podkladu rozhodnutí – protokolu o podání vysvětlení zaměstnancem restaurace tvořícím přílohu sdělení cizinecké policie. Žalobci nelze přisvědčit, že by šlo o výpověď neztotožněného účastníka či že by nebylo možné přezkoumat, zda byl průběh podání vysvětlení v souladu se zákonem. Protokol uvádí jméno osoby, datum narození, bydliště i číslo osobního dokladu osoby podávající vysvětlení. Dále obsahuje poučení, pod kterým osoba podávající vysvětlení podpisem potvrdila, že poučení rozumí a že nežádá pomoc tlumočníka. Podání vysvětlení zaměstnancem restaurace bylo tedy provedeno v souladu se zákonem, nelze je však použít jako důkazní prostředek. Ohledně této písemnosti je třeba souhlasit se žalobcem, že jde o podání vysvětlení jak podle jejího názvu, tak podle její povahy. Uplatní se na ní proto § 137 odst. 4 spr. ř., který neumožňuje záznam o podání vysvětlení použít jako důkazní prostředek. Z rozhodnutí žalované však vyplývá, že informace z protokolu o podání vysvětlení toliko podporují závěr o výkonu nelegální práce žalobcem. Byť nelze protokol o podání vysvětlení použít jako důkaz ani podpůrně, je zřejmé, že správní orgány se opíraly při svém rozhodování především o jiné podklady: protokol o pobytové kontrole, pořízenou fotodokumentaci a částečně též žalobcův výslech. I z těch je zřejmé, že žalobce při pobytové kontrole v kuchyni restaurace pracoval. Skutkové závěry tak mají oporu v ostatních přípustných důkazních prostředcích, které správní orgány shromáždily, na což ostatně poukázala také žalovaná na stranách 5 a 6 svého rozhodnutí. Soud připomíná, že žalobce zpochybňuje procesní použitelnost důkazních prostředků, nikoli skutková zjištění v nich obsažená, tedy netvrdí, že tato zjištění *po obsahové stránce* neodůvodňují závěr, že vykonával nelegální práci.
17. Nakonec žalobce namítá, že mu nemůže být kladeno k tíži, že odmítl vypovídat či že neprokázal opak skutečností, jak byly zjištěny v rámci správního řízení. Žalobce má podle § 169j odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 55 odst. 4 spr. ř. nepochybně právo odmítnout vypovídat v případě, že by tím vystavil sebe nebo osobu blízkou trestnímu stíhání či stíhání pro správní delikt. Na druhou stranu pak správní orgány nemají jinou možnost než vycházet z podkladů, které mají k dispozici. Postup správních orgánů v nynější věci nelze považovat za postih žalobce za využití jeho práv, nýbrž za zákonný postup spočívající v rozhodování na základě dostupných podkladů, které správní orgány shromáždily (srov. rozsudek NSS 5 Azs 350/2017-41 z 19. 4. 2018). Pokud tyto podklady dostačují pro zjištění stavu věci v rozsahu potřebném pro rozhodnutí ve smyslu § 2 a § 3 správního řádu, nelze správním orgánům nic vytknout. A jak soud již uvedl, hodnocení těchto zjištění z hlediska naplnění znaků nelegální práce žalobce žalovanému v žalobě nevytýká.

4. Závěr a náklady řízení.

18. Soud sice přisvědčil žalobní námitce, že vysvětlení jiného zaměstnance zachycené v protokolu o pobytové kontrole není použitelným důkazním prostředkem, ale toto dílčí pochybení žalovaného nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož žalovaná svá skutková zjištění opřela především o jiné důkazní prostředky, jež soud vyhodnotil jako použitelné. Dostatečnost těchto zjištění pro závěr, podle něž žalobce vykonával nelegální

práci, žalobce v žalobě nezpochybnil. Soud tedy shledal žalobu jako celek nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

19. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci plný úspěch, ale nevznikly jí žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 31. března 2026

JUDr. Vladimír Gabriel Navrátil
soudce