

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Tomáše Rychlého ve věci žalobce: **C. D. N.**, zastoupený advokátkou Mgr. Martinou Šamlotovou, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 1. 2020, č. j. MV-166547-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 3. 2021, č. j. 22 A 26/2020-43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je státním občanem Vietnamu. Na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ s platností od 10. 3. 2017 do 9. 3. 2019. Dne 10. 12. 2018 podal žalobce u Ministerstva vnitra, odboru azylové

a migrační politiky (správní orgán prvního stupně) žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ.

[2] Dne 26. 7. 2018 správní orgán prvního stupně v rámci jiného řízení (žádosti o trvalý pobyt) vyslechl žalobce za přítomnosti tlumočníka. Na základě informací z tohoto výslechu zaslal dne 10. 8. 2018 podnět Oblastnímu inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu ke kontrolní činnosti s tím, že existuje podezření, že žalobce vykonává nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

[3] Dne 28. 12. 2018 obdržel správní orgán prvního stupně od inspektorátu práce protokol o kontrole ze dne 21. 11. 2018, č. j. 35210/5.72/18-11 (dále jen „protokol o kontrole“). Kontrola proběhla dne 9. 10. 2018 u kontrolované osoby ARIVEST s. r. o. Předmětem kontroly bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle ustanovení § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti se zaměřením zejména na umožnění výkonu nelegální práce. Z protokolu vyplývá, že na pracovišti byly zjištěny při práci celkem čtyři fyzické osoby, mimo jiné žalobce, který tam vykonával práci svářeče. Kontrolní orgán uzavřel, že výkon práce žalobce nenaplňuje znaky podnikání, nýbrž závislé práce.

[4] Následně správní orgán prvního stupně žalobci dne 20. 5. 2019 doručil výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, s kterými se žalobce osobně seznámil dne 27. 5. 2019. Dne 13. 6. 2019 bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno oznámení o převzetí právního zastoupení žalobce advokátkou a zároveň vyjádření k podkladům rozhodnutí.

[5] Rozhodnutím ze dne 20. 6. 2019, č. j. OAM-34941-15/DP-2018, správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle § 44a odst. 3, § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. a) a s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, neboť zjistil *jinou závažnou překážku* pobytu cizince na území. Konkrétně žalobce vykonával nelegální práci, tedy závislou práci, aniž by měl zaměstnaneckou kartu.

[6] Žalovaná zamítla odvolání žalobce. Ztotožnila se se závěry správního orgánu prvního stupně.

[7] Krajský soud však rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že z pohledu dodržení základních procesních zásad správního řízení a účastenských práv žalobce je vydání meritorního rozhodnutí pouze na základě protokolu o kontrole a účastenského výslechu žalobce ze dne 26. 7. 2018 předčasné. Výpovědi žalobce v průběhu kontroly nebyl přítomen tlumočník, přičemž žalobce zpochybnil, že by bez tlumočníka správně rozuměl dění před kontrolním orgánem. Výslech žalobce, jenž je součástí protokolu o kontrole, byl přitom správními orgány argumentačně využit. Za takové situace by byl další výslech žalobce, ve kterém by byl za přítomnosti tlumočníka konfrontován se svou předchozí výpovědí učiněnou před inspekčním orgánem, jakož i s výsledky provedené inspekce, podstatným úkonem řízení. Pokud k němu nedošlo, byla

pokračování

žalobcova práva v řízení zkrácena. V řízení před správními orgány tak došlo k takové vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalovaná (stěžovatelka) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Považuje za chybný závěr krajského soudu, že v řízení byla porušena procesní práva žalobce, pokud správní orgán prvního stupně nepřistoupil k výslechu žalobce, v němž by jej konfrontoval s výsledkem kontrolního zjištění.

[9] Stěžovatelka upozorňuje, že žalobce se s protokolem o kontrole řádně seznámil a jako k podkladu pro vydání rozhodnutí se k němu vyjádřil. Skutečnosti vyplývající z protokolu o kontrole a z protokolu o výslechu týkající se zjištěného výkonu nelegální práce ovšem nijak nezpochybnil, resp. se k nim nijak konkrétně nevyjádřil.

[10] Stěžovatelka dále uvedla, že z protokolu o kontrole nevyplývá, že by se s žalobcem nebylo možné dorozumět pro neznalost českého jazyka. Skutečnost, že při výslechu konaném před správním orgánem prvního stupně využil tlumočníka, neznamená, že zcela neovládá český jazyk a nebyl schopen porozumět dění v souvislosti s kontrolou.

[11] Nakonec stěžovatelka upozornila, že z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vyplývá, že nevycházel pouze z protokolu kontrole, ale rovněž z protokolu o předchozím výslechu žalobce v rámci řízení o povolení k trvalému pobytu, který se konal za přítomnosti tlumočníka. Vycházel tedy i ze skutečností, které uvedl sám žalobce, přičemž skutečnosti vyplývající z obou protokolů nejsou ve vzájemném rozporu.

[12] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního).

[14] Úvodem Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelné totiž není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, bod 29; k významu přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí obecně pak bod 30 tamtéž). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž krajský soud své rozhodnutí založil, je potom otázkou zákonnosti rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti.

[15] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že krajský soud nijak nezpochybnil, že by protokol o kontrole mohl být důkazem ve správním řízení. Naopak uvedl, že protokol o kontrole je „*nepochybně legitimním důkazním prostředkem a tedy způsobilým podkladem rozhodnutí*“ (bod 13 rozsudku). Krajský soud také nezrušil rozhodnutí stěžovatelky z důvodu, že by se domníval, že byl nedostatečně zjištěn skutkový stav. Jak explicitně uvádí v závěru (bod 18 rozsudku), ke zrušení došlo z důvodu § 76 odst. 1 písm. c) soudního

řádu správního pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Jedinou spornou otázkou tak je, zda s ohledem na to, že v průběhu kontroly neměl žalobce k dispozici tlumočníka, musel být v řízení znovu vyslechnut.

[16] Podle § 28 kontrolního řádu nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.

[17] Kontrolní řád zvláštní ustanovení o jednacím jazyku neobsahuje. Je tedy třeba aplikovat správní řád. To nakonec shodně dovozuje komentářová literatura (Jemelka, L. § 28 [Vztah ke správnímu řádu]. In: Jemelka, L. a kol. Zákon o kontrole. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 290.)

[18] Podle § 16 odst. 3 správního řádu každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka. Toto ustanovení tak pro správní řízení opakuje právo, které vyplývá z čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (*kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka*). Jedná se přitom o důležité právo účastníka řízení zajišťující spravedlnost řízení a rovnost účastníků [viz např. nález sp. zn. II. ÚS 186/05 ze dne 8. 8. 2005 (N 155/38 SbNU 235); či nález sp. zn. II. ÚS 482/21 ze dne 7. 7. 2021].

[19] V nyní posuzovaném případě inspektorát práce založil svá zjištění mimo jiné na informacích získaných při ústním rozhovoru s žalobcem v rámci kontroly. Kontrolní zjištění je založeno na skutečnostech, kdo žalobci poskytoval výrobní prostředky, jak se žalobce dostával na místo práce, kdo mu dával pokyny atd. (viz shrnutí kontrolních zjištění v předposledním odstavci na s. 5 protokolu o kontrole). Všechna tato zjištění byla opřena mimo jiné, či i výlučně o vyjádření žalobce. Pro závěr inspektorátu, že žalobce vykonával závislou práci, tak byly informace od žalobce podstatné.

[20] Protokol o kontrole byl zároveň stěžejním důkazem, na kterém správní orgány založily svůj závěr, že žalobce vykonával nelegální práci a nastala tedy u něj překážka pobytu na území. Žalovaná na s. 6 svého rozhodnutí uvádí, že „*s ohledem na obsah spisového materiálu, zejména protokol o kontrole*“ považuje za prokázané, že žalobce vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah. Odkaz na jiný důkaz rozhodnutí žalované neobsahuje. Pouze uvádí, že součástí spisového materiálu je i protokol o výslechu žalobce, který závěr kontroly podporuje, respektive na jeho základě byl dán podnět k provedení kontroly. Ze samotného výslechu žalobce v řízení o povolení k trvalému pobytu správní orgány nic zásadního pro věc nedovozovaly. Jak sama žalovaná ve svém rozhodnutí uvedla, zjištění při tomto výslechu sloužily pouze jako důvod pro podání podnětu ke kontrole. Stěžejní význam protokolu o kontrole podtrhuje i zdůrazňovaný názor žalované, že závěry kontrolního orgánu nemá pravomoc přezkoumávat.

[21] Zároveň je podstatné, že žalobce námitku, dle které při jeho výslechu v rámci kontroly nebyl přítomen tlumočník, konzistentně vznášel již ve správním řízení. Uvedl ji, jak ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 11. 6. 201, tak v odvolání. Je sice pravdou, že neuváděl nic konkrétního, čím by rozporoval samotný obsah svého vyjádření v rámci

pokračování

kontroly. Soustavně však zpochybňoval závěry kontrolního zjištění, že prováděl závislou práci.

[22] V dané věci nejde také ze strany žalobce o žádnou účelovou námitku (viz *a contrario* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 As 28/2008-76). Že neovládá český jazyk na dostatečné úrovni, nemohlo být pro správní orgány překvapivé. Jeho výslech v rámci řízení o jeho žádosti o trvalý pobyt proběhl ostatně za přítomnosti tlumočníka.

[23] S ohledem na právě uvedené okolnosti, tedy že kontrolní zjištění byla zcela stěžejním podkladem pro rozhodnutí žalované v této věci a žalobce konzistentně namítal, že v rámci kontroly neměl tlumočníka, má Nejvyšší správní soud za to, že v řízení před správními orgány došlo k takové vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, pokud rozhodnutí žalované z tohoto důvodu zrušil a uvedl, že v daném případě měla žalovaná žalobce ke skutečnostem podávajícím se z jeho výpovědi před inspekčním orgánem vyslechnout.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalobci náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 12. května 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu