



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **R. E.**, zast. Mgr. Martinou Šamlotovou, advokátkou, se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 9. 2018, č. j. MV-51501-8/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 4. 2019, č. j. 25 A 110/2018 - 39,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 3.400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martiny Šamlotové, advokátky, se sídlem Příkop 834/8, Brno.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Shrnutí předcházejícího řízení**

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 19. 9. 2018, č. j. MV-51501-8/SO-2016, zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí ze dne 4. 2. 2016, č. j. OAM-6736-26/DP-2015, kterým Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Žalovaná společně s Ministerstvem vnitra dospěla k závěru, že se žalobce na území České republiky dopouštěl nelegální práce v rozporu s ustanoveními zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a tudíž neplnil účel pobytu, kterým je podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná.

[2] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 4. 2019, č. j. 25 A 110/2018 - 39, zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že z odůvodnění napadeného

rozhodnutí je zřejmé, že správní orgány při posuzování věci vycházely zejména z výsledku žalobce, avšak z jeho obsahu učinily nesprávné závěry. Žalobce si v řadě ohledu protičečí a z jeho výpovědi není zřejmé, zda vůbec rozumí pokládaným otázkám. Proto nelze s jistotou určit, jestli žalobce s panem S. spolupracuje na základě společně uzavřené smlouvy jako osoba samostatně výdělečně činná nebo jako jeho zaměstnanec. Podle krajského soudu podpis žalobce na poučení, kterým vyjádřil souhlas s vedením výsledku v českém jazyce, nezabývá správní orgán povinnosti ověřit, zda žalobce chápe řešenou problematiku, obzvláště za situace, kdy z obsahu odpovědi lze nabýt podezření, že žalobce pokládaným dotazům po obsahové stránce nerozumí. Podle krajského soudu v posuzovaném případě byla rozhodná mimo jiné také znalost odborných termínů, v nichž mnohdy tápou i osoby, jejichž mateřským jazykem je čeština. Správní orgán měl proto cílenými dotazy zjistit, jestli žalobce rozumí položeným otázkám, a opětovně jej upozornit na jeho právo na tlumočnicka.

[3] Krajský soud dále připustil, že správní orgány mohly využít i kontrolní zjištění Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj shrnutá do kontrolního protokolu. Jelikož však tak neučinily, krajský soud se závěry v něm obsaženými nezabýval. Krajský soud následně konstatoval, že žalovaná se v rozporu s § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců dostatečně nezabývala přiměřeností dopadů předmětného rozhodnutí na soukromý a rodinný život žalobce. V odůvodnění rozhodnutí se omezila na konstatování, že žalobce v České republice nemá manželku ani děti a současně jeho nízký věk umožňuje jeho zapojení na trhu práce v zemi původu. Podle krajského soudu nicméně bylo namístě, aby správní orgány důsledněji tyto otázky posoudily, a to i ve vztahu k závažnosti žalobcova jednání.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. Podle ní je z výpovědi žalobce patrné, že pokládaným otázkám porozuměl, přičemž sám používal také česká slova, jejichž význam je nepochybný, například „šéf“ apod. Stěžovatelka zdůraznila, že v posuzovaném případě se jedná o řízení o žádosti, je proto na žalobci, aby vyvíjel aktivní činnost a prokazoval svá tvrzení relevantními důkazy. Žalobce nemůže spoléhat na to, že se jej bude správní orgán dotazovat, jestli pokládaným otázkám rozumí, ale měl sám využít možnosti se na význam použitých slov zeptat či si obstarat tlumočnicka. Následně stěžovatelka konstatovala, že v případě nejasných odpovědí vyslychané osoby je běžnou praxí objasnit používané pojmy, zeptat se jiným způsobem, případně učinit záznam do protokolu a výslech provést za přítomnosti tlumočnicka. Výslech žalobce je přitom pro posouzení věci zásadní, nicméně stěžovatelka v posuzovaném případě neměla z výpovědi žalobce pochybnosti o tom, že fakticky vykonává závislou práci. Připomněla, že je žalobce povinen při podnikání na území České republiky znát množství předpisů z různých právních oblastí. Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud svévolně rozšířil žalobcem uplatněné žalobní důvody, jelikož se zabýval posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, ačkoliv žaloba tuto námitku neobsahovala. Dodala, že žalobce nedoložil žádné důkazy týkající se zásahu do soukromého a rodinného života, ačkoliv k tomu měl v rámci odvolacího řízení možnost. Jeho tvrzení tak stěžovatelka nemohla zohlednit při posuzování přiměřenosti napadeného rozhodnutí. Nejvyššímu správnímu soudu proto stěžovatelka navrhla, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že v posuzovaném případě není spornou otázkou, jestli zná rozdíl mezi podnikáním a závislou prací, ale zda rozuměl otázkám pokládaným při výsledku. Z protokolu o výsledku nevyplývá, že by stěžovatelka žalobce opětovně poučila o jeho právu na tlumočnicka či se jinak snažila odstranit rozpory v jeho výpovědi. Žalobce

pokračování

dále konstatoval, že v odvolání i žalobě je jasně patrná námitka nesprávného posouzení dopadů napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Žalobce zdůraznil, že podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), je krajský soud oprávněn zrušit rozhodnutí stěžovatelky pro nepřezkoumatelnost, aniž by ji žalobce namítal. Nejvyššímu správnímu soudu proto žalobce navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[7] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců „*správní orgán je oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výsledkem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.*“

[9] Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, „*nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*“

[10] Z obsahu správních rozhodnutí vyplývá, že klíčovým důkazem pro závěry správních orgánů byly informace, které Ministerstvo vnitra zjistilo z výpovědi žalobce ze dne 14. 4. 2015. Nejvyšší správní soud v dané souvislosti ve shodě s krajským soudem po přezkoumání správního spisu a zejména uvedeného stěžejního důkazu dospěl k závěru, že správní orgány nepostupovaly podle zákona a učinily si nesprávné úsudky. Protože zákon o pobytu cizinců blíže nespecifikuje způsob provádění výslechu účastníka řízení, je nutné, aby správní orgány postupovaly takovým způsobem, že nebudou vznikat pochybnosti o tom, jaké skutečnosti z něj plynou a jaký je vlastně skutkový stav věci.

[11] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že z výpovědi žalobce nelze vyvodit přesvědčivý závěr, že porozuměl smyslu a účelu pokládaných otázek. Žalobce totiž zjevně nerozlišoval mezi podnikáním a závislou prací, tedy sám neměl jasno ohledně povahy vlastní činnosti. Z odpovědí na pokládané otázky je zřejmé, že si žalobce vícekrát protičeří a uvádí odlišné informace. Správní orgán ho na uvedené rozpory neupozornil ani mu neosvětlil význam používaných právních pojmů či otázek, popřípadě za pomoci cílených dotazů neověřil, jestli žalobce rozumí pokládaným dotazům. Přitom Ministerstvo vnitra mělo řadu možností, jak provést výslech žalobce řádným způsobem včetně možnosti odstranění pochybností o jazykovém nepochopení a ustanovit žalobci tlumočníka. Nejvyšší správní soud se ztotožnil také se závěrem krajského soudu, že významu jednotlivých právních pojmů častokrát nerozumí ani osoby, jejichž rodným jazykem je čeština, jinými slovy je třeba rozlišovat mezi znalostí

řeči a porozuměním podstatě řešené problematiky. Stěžovatelkou namítaná povinnost žalobce znát předpisy z nejrůznějších právních oblastí týkajících se podnikání je nepochybná, nicméně problematika rozlišování podnikání a závislé práce je natolik složitá, že nelze od právního laika očekávat přesné a důsledné odlišování jednotlivých fenoménů.

[12] Co se týče konkrétního průběhu výsledku žalobce, je z odpovědí žalobce zřejmé, že on sám v nich nerozlišuje mezi prací pro pana Shabani a svým podnikáním. Žalobce zejména uvedl, že pracuje pro sebe na živnostenský list i pro pana S. Dále na otázku, jestli je někde zaměstnán, odpověděl, že nikoliv, avšak následně opakovaně uváděl, že pracuje pro sebe i pro pana S. Ministerstvo vnitra na tento vnitřní rozpor nereagovalo žádným konkretizujícím dotazem, ačkoliv následně dospělo k závěru, že žalobce neplní účel svého pobytu. Žalobce dále v jedné ze svých odpovědí evidentně zaměnil také živnostenské oprávnění a pracovní povolení, avšak ani tento rozpor se Ministerstvo nepokusilo odstranit doplňujícím dotazem. Stěžovatelka nereagovala ani na tvrzení žalobce, že má na adrese B. 2, H., svou kancelář, kam dochází podle potřeby, a dále že vystavuje a předkládá faktury své paní účetní, která za něj podává také daňové přiznání.

[13] Ohledně žalobcem použitých slov, jejichž význam je v českém jazyce nepochybný, Nejvyšší správní soud konstatuje, že z výpovědi žalobce i přes tuto okolnost nelze vyvodit jednoznačný závěr o povaze jeho vztahu s panem S. Z výpovědi žalobce vyplývá, že práci v provozovně Corso Special vykonává někdy na základě pokynů a někdy bez přímých pokynů pana S., o němž uvedl, že je současně „šéf i kamarád“. Pokud totiž v provozovně pan S. přítomen není, odpovídá za její chod sám žalobce, přičemž je oprávněn provádět také provozní úkony běžně vykonávané panem S., jako například nákup surovin nebo objednávkou oprav používaných přístrojů. Faktury následně předává účetní. Žalobce také uvedl, že je oprávněn si sám vzít z provozovny Corso Special odměnu, jejíž výše je však každý měsíc stejná bez ohledu na délku doby, po kterou žalobce pracuje.

[14] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z obsahu výsledku nelze jednoznačně dovodit, že by žalobce vnímal rozdíl mezi závislou prací a podnikáním, a proto ho mělo Ministerstvo vnitra na tyto rozdíly upozornit, stejně tak jako na související nesrovnalosti plynoucí z jeho výpovědi. Za situace, kdy hranice mezi závislou prací a podnikáním není zcela zřetelná (z judikatury Nejvyššího správního soudu zabývajících se touto problematikou lze zmínit například rozsudky ze dne 28. 8. 2014, č. j. 6 Afs 85/2014 - 39, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, ze dne 24. 2. 2005, č. j. 2 Afs 62/2004 - 70 apod.), bylo potřeba, aby z tohoto jediného důkazu jasně a bez důvodných pochybností vyplýval závěr o povaze činnosti žalobce.

[15] Nejvyšší správní soud v dané věci tak dospěl k závěru, že správní orgány chybně vyhodnotily obsah výpovědi žalobce jako bezrozpornou a poskytující jasnou odpověď na povahu jeho činnosti. Jakkoliv lze přisvědčit názoru stěžovatelky ohledně povahy řízení o žádosti, v němž byl žalobce povinen vykonávat řádnou procesní aktivitu a prokazovat svá tvrzení relevantními důkazy, měl správní orgán při vedení řízení v souladu s ustanovením § 3 správního řádu zjistit stav věci, o němž by nebyly důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ačkoliv nelze po Ministerstvu vnitra oprávněně požadovat, aby při provádění výsledku detailně vysvětlovalo každý použitý pojem, bylo na místě, aby se alespoň pokusilo odstranit rozpory ve výpovědi žalobce a vypořádat se tak s možnými pochybnostmi, které mohou z odpovědi žalobce na položené dotazy pramenit.

pokračování

[16] Za situace, kdy správní orgány dostatečně neprokázaly, že se žalobce dopouštěl nelegálního výkonu závislé práce, Nejvyšší správní soud se pro nadbytečnost nezabýval hodnocením přezkoumatelnosti závěru žalované ohledně přiměřenosti zásahu jejího rozhodnutí do rodinného života žalobce.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[18] Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zcela úspěšný, proto mu Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení v plné výši. Zástupkyně žalobce učinila v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým bylo písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“)], spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon právní služby náleží zástupkyni žalobce mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o povinnosti žalované zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 3.400 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právní zástupkyně.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. října 2019

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu