



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **V. T. T.**, zastoupen Mgr. Daliborem Lípou, advokátem se sídlem Jugoslávská 856/2, Karlovy Vary, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2019, č. j. MV-149795-5/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 11. 2019, č. j. 57 A 46/2019 – 48,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce podal dne 18. 6. 2018 žádost o vydání zaměstnanecké karty. Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) předvolalo žalobce k výslechu, neboť mělo pochybnosti o plnění účelu předchozího pobytu jako jedné ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti. Žalobce na většinu otázek odmítl odpovídat, a správní orgán I. stupně proto řízení o žádosti zastavil podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), se zdůvodněním, že žalobce v řízení odmítl vypovídat, aniž by byl dán některý ze zákonných důvodů, pro které je možné odeprít výpověď. Žalovaná zamítla žalobcovu odvolání proti usnesení správního orgánu I. stupně a toto usnesení potvrdila.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který žalobu zamítl. Uvedl, že v souladu s § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců je správní orgán I. stupně povinen v řízení

o vydání zaměstnanecké karty zkoumat mimo jiné, zda žadatel plnil v době platnosti předchozího pobytového oprávnění účel, pro který mu správní orgán udělil oprávnění. Pokud zjistí, že účel žadatel neplnil a žadatel by neprokázal, že se tak nestalo ze závažných důvodů po přechodnou dobu, správní orgán zaměstnaneckou kartu nevydává. Podle § 169j odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců platí, že správní orgán v rámci zkoumání plnění účelu předchozího pobytového oprávnění může žadatele vyslechnout.

[3] Pokud žadatel na otázky směřující k objasnění toho, zda plnil v době platnosti předchozího pobytového oprávnění jeho účel, odmítne odpovědět, musí správní orgán I. stupně řízení o žádosti zastavit. Není přitom podstatné, z jakého důvodu odmítne žadatel odpovědět, zda je to z důvodu zákonem předvídaného či z důvodu zákonem neaprobovaného, neboť § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců za relevantní nepovažuje důvod odepření výpovědi. Správní orgán I. stupně tedy podle krajského soudu nemusel zjišťovat, zda žalobce výpovědi nemohl způsobit nebezpečí stíhání pro přestupek sobě ani osobě blízké, a vzít v úvahu, že je vysoce pravděpodobné, že by si žalobce neodepřením výpovědi mohl způsobit nebezpečí stíhání pro přestupek. Na zákonnost rozhodnutí však nemá vliv, že správní orgán důvod odepření výpovědi nadbytečně zjišťoval.

[4] Krajský soud proto přistoupil k hodnocení otázek, které správní orgán I. stupně při výslechu žalobci položil. Konstatoval, že nejméně otázky týkající se činnosti žalobce na území ČR, období a předmětu studia žalobce a dále doby, místa a předmětu podnikání žalobce byly legitimně položenými dotazy směřujícími k objasnění toho, zda žalobce plnil v době platnosti předchozího pobytového oprávnění účel, pro který mu správní orgán I. stupně oprávnění udělil, tj. studium. Žalobce v době podání žádosti pobýval na území na základě tzv. fikce pobytu za účelem studia, přičemž správní orgány dosud nerozhodly o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem studia ze dne 12. 1. 2012 a žádosti o povolení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání ze dne 7. 11. 2013. Při výslechu žalobce odmítl na položené otázky odpovědět s odůvodněním, že jde o dotazy irelevantní nebo nadbytečné a že dotazované skutečnosti byly správnímu orgánu známy z jeho vlastní činnosti. Dle krajského soudu správní orgán při pokládání těchto otázek nevybočil z mezí své pravomoci a nejednalo se o projev jeho libovůle, protože správní orgán jen plnil povinnosti uložené mu zákonem. Dotazy správního orgánu se týkaly plnění účelu povoleného pobytu a nelze konstatovat, že by odpovědi na ně měl správní orgán znát z úřední činnosti nebo z veřejné evidence – žalobce ostatně ani neuvádí konkrétně, o jaké skutečnosti, jakou úřední činnost a jaké veřejné evidence by mělo jít.

[5] Žalobcově námitce, že provedení výslechu učinil správní orgán I. stupně pozdě, krajský soud nepřisvědčil, neboť správní orgán výslech provedl před vydáním prvoinstančního rozhodnutí. V tomto soudním řízení nelze řešit, zda byl správní orgán před provedením výslechu nečinný. Neshledal důvodnou ani námitku nadbytečnosti výslechu, protože rozsah dokazování stanovil správní orgán správně v mezích skutečností, které jsou potřebné pro rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Námitky uplatněné v žalobě zůstávají dle stěžovatele zcela relevantní, neboť rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované jsou nezákonná a nepřezkoumatelná, a nezákonností a nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů je tak zatížen i napadený rozsudek krajského soudu, který se s jednotlivými námitkami dostatečně nevypořádal.

[8] V projednávané věci nebyl dán důvod pro zastavení řízení o žádosti podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců, neboť se stěžovatel k výsledku řádně dostavil a neodmítl vypovídat. Stěžovatel odpovídal na všechny otázky správního orgánu, které se, byť některé jen okrajově, týkaly předmětného řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

[9] Správní orgán I. stupně zcela nepřezkoumatelně a nesprávně dovozuje, že stěžovatel odmítnutím své výpovědi nemohl způsobit nebezpečí stíhání pro přestupek sobě nebo osobě jemu blízké. Jedná se o pouhé domněnky. Nepřezkoumatelná je také úvaha správního orgánu o pravděpodobném promlčení přestupků stěžovatele činěná bez jakéhokoliv podkladu či znalosti situace stěžovatele. Správní orgán během výsledku nijak blíže nezjišťoval důvod, pro který stěžovatel odmítl odpovědět na některé otázky, a nemůže proto znát motivaci stěžovatele k odepření výpovědi.

[10] Správní orgány mají primárně zjišťovat skutečný stav věci a splnění podmínek pro vydání povolení, nikoliv zjišťovat, zda jsou zde podmínky pro zamítnutí žádosti, respektive provádět a obstarávat nadbytečné důkazy s cílem zjistit, zda by zde mohl být dán důvod pro zamítnutí žádosti. Takovýto nezákonný postup správních orgánů se nemůže stát standardem přístupu správních orgánů ke správnímu řízení v právním státě a v důsledku by vedl k naprosté libovůli správních orgánů a zcela nesmyslné délce správních řízení. Nikoho nelze nutit k sebeobviňování a k tomu, aby svou výpověď poskytoval důkazy svědčící ve svůj neprospěch. Správní orgán I. stupně nemůže svou neschopnost rozhodnout o jiných žádostech účastníka řízení (o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a za účelem podnikání), podaných již v roce 2012 dávat k tíži stěžovatele v probíhajícím řízení o vydání zaměstnanecké karty, navíc když stěžovatel zcela prokazatelně splnil všechny zákonné podmínky pro její vydání. Správní orgán I. stupně měl a má již od roku 2012 v rámci řízení vedených pod č. j. OAM-2325/DP-2012 a OAM-54782/DP-2013 celou řadu možností, jak zjistit, zda a jaký účel stěžovatel plnil ve vztahu k těmto pobytovým oprávněním.

[11] Stěžovatel není povinen odpovídat na otázky, které s předmětem řízení nesouvisí. Opačný výklad by vedl ke zcela absurdním závěrům, že v rámci řízení o vydání zaměstnanecké karty se správní orgán může dotazovat např. na oblíbené jídlo či na intimní poměry stěžovatele.

[12] Dle stěžovatele jsou splněny všechny podmínky pro vyhovění žádosti, což bylo zřejmé již od podání žádosti. Správní orgán I. stupně měl o žádosti rozhodnout při dodržení zákonné lhůty do 17. 8. 2018. Namísto toho obdržel právní zástupce stěžovatele dne 29. 8. 2018 vyznění o předvolání k účastnickému výsledku ve smyslu § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Provedení výsledku přitom správní orgán činil pozdě a v době, kdy byl již prokazatelně nečinný. Především byl ale výslech nadbytečný, na což právní zástupce stěžovatele upozornil.

[13] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[14] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornila na skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje totožné námitky jako v odvolání a v žalobě; proto odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na své vyjádření k žalobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[16] Soud na úvod připomíná (jak ostatně plyne z jeho ustálené judikatury; viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70), že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, zastoupeného advokátem jakožto právním profesionálem, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu.

[17] Kasační soud zdůrazňuje, že stěžovateli se již v předcházejícím řízení dostalo dostatečné a srozumitelné odpovědi na veškeré jeho námitky. Stěžovatel v kasační stížnosti nepřináší žádné relevantní argumenty, kterými by zpochybňoval vyřčené právní a skutkové závěry. V kasační stížnosti převážně opakuje argumentaci uvedenou v žalobě i v odvolání, aniž by reagoval na věcné vypořádání žalobních námitek krajským soudem, případně toto vypořádání pouze obecným způsobem označuje jako nedostatečné či nesprávné. Na takto nekonkrétní tvrzení může kasační soud reagovat, veden dispoziční zásadou, toliko ve stejné míře obecnosti.

[18] Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud by totiž rozsudek trpěl vadou nepřezkoumatelnosti, mohlo by to mít za následek nemožnost přezkoumat další námitky stěžovatele; sama o sobě by pak tato vada odůvodnila zrušení napadeného rozsudku.

[19] Rozsudek krajského soudu však splňuje všechna kritéria přezkoumatelnosti vyplývající z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, jakými úvahami byl krajský soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[20] Stěžovatel dále namítá, že v jeho případě nebyl dán důvod pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto ustanovení se *usnesením také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec v řízení o jeho žádosti odmítne vypovídat nebo se bez vážného důvodu nedostaví k výslechu*. Stěžovatel má zajisté pravdu v tom, že rozsah otázek, na které je povinen odpovídat, není neomezený. Otázky, které správní orgán během výslechu cizinci pokládá, se musí vztahovat k předmětu řízení.

[21] Správní orgán, který posuzuje žádost o vydání zaměstnanecké karty, je povinen ověřit, zda žadatel k žádosti doložil všechny zákonné náležitosti, ale také, zda splňuje další podmínky pro udělení pobytového oprávnění. Podle § 46 odst. 1 věty druhá zákona o pobytu cizinců *ministerstvo povolení k dlouhodobému pobytu dále nevydá, pokud cizinec neplní na území účel, pro který mu bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů a pro který mu má být vydáno povolení k dlouhodobému pobytu, nebo pokud cizinec neplnil v době platnosti víza k pobytu nad 90 dnů na území účel, pro který mu bylo vízum uděleno; to neplatí, pokud cizinec prokáže, že se jednalo o neplnění účelu ze závažných důvodů po přechodnou dobu*. Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56

odst. 1 písm. j) téhož zákona ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Jiná závažná překážka pobytu může být podle judikatury kasačního soudu způsobena i neplněním účelu pobytu po převážnou část doby platnosti předchozího pobytu (rozsudek ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43).

[22] Z otázek kladených správním orgánem I. stupně stěžovateli během výslechu (jak kasační soud ověřil v protokolu, který je součástí správního spisu) vyplývá, že otázky směřovaly právě k ověření jeho předchozího pobytu. Stěžovatel je zároveň žadatelem o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, a proto položené otázky směřovaly ke zjištění, co stěžovatel v době od podání těchto žádostí vykonával – zda plnil původní účel pobytu. Konkrétně správní orgán I. stupně položil stěžovateli tyto otázky: *Kdy do ČR přicestoval, co v rámci svého pobytu na území ČR vykonával, zda přicestoval poprvé do ČR za účelem studia v roce 2011 a do kdy a co na území studoval, zda podal i jinou pobytovou žádost, v čem podnikal od roku 2013, zda chce na území podnikat, jak dlouho podniká, kde se věnuje „dělání nebtů“, co zahrnuje jeho podnikatelská činnost, zda má pronajatý stůl, kolik od roku 2015 podnikáním vydělal, zda vystavuje faktury a kolik jich od roku 2015 vystavil, zda má spolupodnikající osobu, zda má provozovnu v Horní Folmavě, zda na podnikatelskou činnost absolvoval nějaký kurz, zda studuje, příp. kdy a proč studium ukončil, odkud zná majitele firmy, kde chce vykonávat práci, o jaký účel pobytu má zájem, zda hodlá podnikat a pracovat současně, kolik průměrně vydělá jako podnikatel, zda je v kontaktu s rodinou ve Vietnamu a zda vlastní nějaký majetek v ČR.* Kasační soud se ztotožňuje s žalovanou a krajským soudem, že položené otázky souvisí s předmětem řízení o vydání zaměstnanecké karty, neboť jejich cílem bylo ověřit, zda stěžovatel splňuje podmínky pro kladné vyřízení jeho žádosti.

[23] Z toho důvodu neobstojí ani stěžovatelova námitka, že již v době podání žádosti splňoval podmínky pro vydání zaměstnanecké karty. Správní orgán I. stupně měl naopak ověřit, zda jsou splněny podmínky pro její vydání, a za tímto účelem jednak vyzval stěžovatele k předložení dokladů, které měly prokázat jeho příjmy od roku 2011, a také jej vyzval k dostavení se k výslechu, přičemž zvolení tohoto důkazního prostředku správnímu orgánu nic nebránilo, naopak se jevilo jako vhodným prostředkem. Podle § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že *správní orgán může za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vyslechnout účastníka řízení.*

[24] Při zastavení řízení o žádosti podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců však není správní orgán omezen pouze okruhem otázek, které žadateli pokládá, ale také nutností přihlížet k ústavnímu právu žadatele neobviňovat sebe a osoby blízké (čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). To je na zákonné úrovni vyjádřeno v § 55 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s.ř.“), dle kterého *výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt* (pozn. NSS: jak uvedl již správní orgán I. stupně, toto ustanovení s. ř. i po účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nebylo novelizováno a nadále místo pojmu „přestupek“ používá pojem „správní delikt“).

[25] Kasační soud se tedy nemůže ztotožnit s názorem krajského soudu, dle kterého správní orgán zastaví řízení o žádosti podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců pokaždé, když žadatel odmítne vypovídat, a to bez ohledu na důvod odepření výpovědi. Toto ustanovení je třeba vykládat ústavně konformním způsobem. Je také třeba přihlížet ke znění § 169j odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který ukládá správnímu orgánu při výslechu podle zákona o pobytu cizinců postupovat podle ustanovení správního řádu o důkazu svědeckou výpovědí (§ 55 s. ř.).

[26] Jak správně uvedl správní orgán I. stupně i žalovaná, stěžovatel byl na začátku výsledku poučen, z jakých důvodů může odepřít výpověď, a to včetně možnosti odepření výpovědi, neboť by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro přešůpek. Stěžovatel svým podpisem do protokolu stvrdil, že tomuto poučení rozuměl. Následně na většinu otázek neodpověděl se zdůvodněním, že daná otázka se netýká předmětu řízení, je nadbytečná nebo protože je správnímu orgánu I. stupně známa z úřední činnosti. Učinil tak vždy po poradě s přítomným právním zástupcem. Ani na jednu z těchto otázek neodmítl odpovědět s odkazem na § 55 odst. 4 s. ř.; odmítnutí výpovědi vždy zdůvodnil jedním z výše vyjmenovaných důvodů. Není přitom úkolem správního orgánu, aby sám aktivně za vyslychaného domýšlel, zda obsahem odpovědi na kladenou otázku nemůže žadatel způsobit sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro přešůpek. Je pouze na žadateli, aby během výsledku sdělil, že na konkrétní otázku odmítá odpovědět, neboť by odpověď mohla mít až tento důsledek. Ostatně on sám jediný je schopen si vyhodnotit, zda pravdivá odpověď může mít takové důsledky, zvláště za situace, kdy je v řízení zastoupen právním profesionálem. Správní orgán obsah odpovědi předem nezná, a nemůže proto důsledky domýšlet za žadatele. Nebylo tedy povinností správního orgánu I. stupně ani žalované vést úvahy o tom, zda potenciální odpovědi stěžovatele na kladené otázky by mohly vést až k nebezpečí stíhání jeho nebo osoby blízké pro přešůpek. Skutečnost, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů takovou úvahou obsahuje, však na druhou stranu nezakládá nezákonnost těchto rozhodnutí.

[27] Kasační soud tedy shrnuje, že zde byl dán důvod pro zastavení řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel, ač byl poučen, v jakých případech může výpověď odepřít, následně odmítl odpovědět na většinu otázek, které měly prověřit, zda splňuje podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, a odmítnutí na tyto otázky odpovědět nezdůvodnil žádným ze zákonných důvodů, pro které lze výpověď odepřít. Správnímu orgánu I. stupně tedy nezbýval jiný postup, než řízení o jeho žádosti zastavit.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 27. srpna 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu