



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobce: **T. V. T.**
zastoupený Mgr. Daliborem Lípou, advokátem
sídlem Vyšehradská 702/12, 360 01 Karlovy Vary

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 18. 3. 2020, č.j. MV-36433-4/SO-2020

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb. (dále jen „s.ř.s.“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

ze dne 18. března 2020, č.j. MV-36433-4/SO-2020 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaná zamítla ve smyslu ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „*správní řád*“) jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 13. ledna 2020, č.j. OAM-53383-34/ZM-2018 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým bylo podle ust. § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb. (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) zastaveno správní řízení ve věci žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty, a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila.

II.

Žaloba

2. Žalobce odůvodnil svou žalobu čtyřmi žalobními body.
3. V prvním okruhu žalobních námitek žalobce uvedl, že se žalovaná nesprávně vypořádala s jeho odvolacími námitkami stran nenaplnění důvodů pro aplikaci ust. § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Žalobce se totiž dostavil k výsledku a vypovídal, kdy na tomto závěru ničeho nemění to, že v některých případech využil svého práva podle čl. 37 odst. 1 LZPS a § 55 odst. 4 správního řádu. Z judikatury správních soudů vyplývá, že ze skutečnosti, že vyslýchaný využil svého práva odepřít výpověď, nelze dovozovat nic jiného, než že toto právo bylo vyslýchaným využito.
4. V druhém žalobním bodě žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro svou vnitřní rozpornost, kdy na jedné straně žalovaná uvádí, že „*žalobce nekonstatoval, že by svou výpovědí byla založena hrozba stíhání pro trestný čin či přestupek*“ a na druhé straně konstatuje, že „*samotné prohlášení, že odmítá vypovídat z důvodu hrozby stíhání za trestný čin nebo přestupek, pak samo o sobě toto stíhání nezakládá*“. Žalobce přitom v průběhu výsledku před správním orgánem prvního stupně jednoznačně uvedl, že odmítá výpověď z důvodu hrozby stíhání jeho či osoby jemu blízké pro přestupek a využil tak svého práva dle čl. 37 odst. 1 LZPS.
5. V třetím okruhu žalobních námitek žalobce uvedl, že žalovaná nesprávně vypořádala jeho odvolací námitku nepřezkoumatelnosti a nesprávnosti prvoinstančního rozhodnutí: Správní orgán prvního stupně zcela nepřezkoumatelně dospěl jen na základě své domněnky k závěru, že žalobce svou výpovědí nemohl způsobit nebezpečí stíhání pro přestupek sobě nebo osobě jemu blízké. Z judikatury správních soudů přitom vyplývá, že správnímu orgánu nepřísluší hodnotit, zda by účastník hypotetickou výpovědí, jež nikdy nebyla vyřčena, mohl uvrhnout sebe nebo osobu blízkou v nebezpečí trestního stíhání, protože nemůže vědět, jak by nikdy nevyřčená výpověď mohla znít, ani z jakého konkrétního důvodu plynou obavy vyslýchaného z nebezpečí stíhání pro přestupek či trestný čin.
6. Čtvrtým žalobním bodem byl odkaz na rozpor napadeného rozhodnutí s rozhodovací praxí žalované, která se v obdobných věcech staví ve prospěch ústavně konformního výkladu ust. § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti žalobce odkázal na rozhodnutí žalované ze dne 6. února 2020, č.j. MV-184124-4/SO-2019, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. září 2018, č.j. 29 A 244/2016-41.
7. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

8. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobní body byly shodné s odvolacími námitkami. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

9. Vzhledem k tomu, že žalovaná ve lhůtě jí k tomu soudem poskytnuté ve výzvě ze dne 18. 5. 2020 a ani později nevyjádřila svůj nesouhlas s tímto postupem a žalobce s tímto postupem souhlasil výslovně v podání ze dne 26. 10. 2020, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
10. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VI.

Rozhodnutí soudu

11. Žaloba žalobce není důvodná.
12. Soud vyšel z následující právní úpravy.
13. Podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců platí, že se usnesením zastaví řízení o žádosti mj., jestliže cizinec v řízení o jeho žádosti odmítne vypovídat.
14. Ustanovení § 169j odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců stanoví, že správní orgán může za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vyslechnout účastníka řízení a že na výslech účastníka řízení se použijí obdobně ustanovení správního řádu o důkazu svědeckou výpovědí, není-li dále stanoveno jinak.
15. Podle § 169j odst. 4 zákona o pobytu cizinců platí, že je-li při výsledku účastníka řízení přítomna jiná osoba než jeho zástupce nebo je-li při výsledku svědka přítomen účastník řízení, jeho zástupce nebo jiná osoba, nejsou tyto osoby oprávněny do průběhu výsledku zasahovat. Při výsledku účastníka řízení může jeho zástupce uplatnit pouze námitku podjatosti úřední osoby, námitku, že otázka nebyla položena jasně a srozumitelně bez předstírání klamavých a nepravdivých okolností nebo v ní bylo naznačeno, jak na ni odpovědět, popřípadě účastníku řízení doporučit, aby na položenou otázku neodpovídal. Po skončení výsledku účastníka řízení nebo svědka správní orgán umožní účastníku řízení nebo jeho zástupci vyjádřit se k jeho obsahu.
16. Článek 37 odst. 1 LZPS stanoví, že každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.
17. Podle § 55 odst. 4 správního řádu platí, že výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.
18. Ze správního spisu vyplynulo, a mezi účastníky to nebylo sporné, že dne 19. 12. 2018 podal žalobce žádost o vydání zaměstnanecké karty. Předtím podal žalobce dne 12. 1. 2012 žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem studia a dne 7. 11. 2013 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, kdy obě popsání řízení se zabývala pochybnostmi o plnění předchozího účelu pobytu za účelem studia ze strany žalobce. Na území žalobce pobýval na základě tzv. fikce pobytu za účelem studia, kdy nebylo zjištěno, zda a jaký účel pobytu plnil žalobce od roku 2012, a proto byl za účelem

zjištění těchto skutečností žalobce předvolán k výsledku dne 4. 12. 2019.

19. Výsledku byl přítomen žalobce, dvě úřední osoby, tlumočník a zmocněnec žalobce, kteří všichni stvrdili obsah protokolu o výpovědi žalobce svými podpisy, tudíž soud vychází při hodnocení tohoto protokolu z jeho pravdivosti: Žalobce byl před započítím výsledku poučen výslovně o tom, že je povinen vypovídat mj. kromě případu, kdy by svou výpovědí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Dále byl žalobce výslovně poučen o tom, že odmítne-li vypovídat z jiných než zákonných důvodů odepření výpovědi, bude řízení o jeho žádosti zastaveno.
20. Žalobce odmítl při výsledku odpovědět na následující otázky správního orgánu: kdy a proč ukončil studium, zda může doložit nějaký doklad o ukončení studia, co studoval, na jaké škole studoval, kolik semestrů vystudoval, jaké předměty studoval, v čem a kde žalobce aktuálně podniká (žalobce předtím uvedl, že nyní podniká), zda je držitelem živnostenského oprávnění či jiného odkladu opravňujícího ho k podnikání, co, kde a pro koho jako podnikatel vykonal, zda si kupuje k podnikání nějaký materiál, kolik si vydělal podnikáním, zda a kolik vystavil faktur, kdo mu vede účetnictví, jakým způsobem jsou mu propláceny faktury, kde má provozovnu, zda pro podnikání absolvoval nějaký kurz a kde je nehtové studio, v němž vypomáhá krajanům. Před odpovědí žalobce na položenou konkrétní otázku vždy zmocněnec uvedl, že doporučuje, aby žalobce na otázku neodpovídal z důvodu rizika stíhání za přestupek. Po sdělení žalobce, že na otázku neodpoví, dodal jeho zmocněnec, že žalobce „využívá svého práva dle § 55 odst. 4 správního řádu, odepření výpovědi pro riziko stíhání za přestupek, který by hrozil jemu tak i osobě blízké“. V případě řady otázek, na něž žalobce takto odepřel výpověď, se správní orgán dotázal na důvod odepření výpovědi – např. u otázky, kdy a proč ukončil žalobce studium, správní orgán uvedl, že sám žalobce uvedl v předchozí odpovědi, že skončil se studiem v roce 2012, tudíž jaký přestupek žalobce hrozí, kdy přestupek spáchaný v roce 2012 by byl promlčen, na což reagoval zmocněnec žalobce tím, že nemůže specifikovat přestupek, když se obává trestního stíhání, kdy správní orgán konstatoval, že otázka nemohla vzhledem ke svému předmětu založit nebezpečí stíhání pro přestupek, kdy žádná skutková podstata přestupku nemohla být naplněna (str. 3 protokolu). Obdobný průběh měla výměna stanovisek správního orgánu, zmocněnce a žalobce u ostatních otázek, na něž žalobce odmítl odpovědět (viz str. 4 až 8 protokolu o výsledku žalobce).
21. Prvostupňovým rozhodnutím bylo řízení o žádosti žalobce zastaveno s odkazem na § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že dotazy na žalobce k jeho pobytové minulosti směřovaly převážně do doby let 2011 až 2013, tudíž žalobci nebezpečí stíhání pro přestupek nemohlo hrozit, jelikož podle § 29 písm. a) ve spojení s § 30 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zaniká odpovědnost za jakýkoli přestupek uplynutím promlčecí doby, která činí nejvýše 3 roky. Zmocněnec při výsledku neuvedl, o jaký přestupek, odůvodňující právo na odepření výpovědi, by se mělo jednat. Z položených otázek ke studiu a podnikání žalobce není zřejmé, jak by byla naplněna skutková podstata přestupku podle § 156 zákona o pobytu cizinců, a i kdyby naplněna byla, byl by přestupek spáchaný v letech 2011 až 2013 promlčen. Prvostupňový orgán tedy dospěl k závěru, že žalobce odmítl odpovědět na otázky při svém výsledku neoprávněně, protože odpovědi nemohly vzhledem k předmětu otázek založit nebezpečí stíhání pro přestupek.
22. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce uplatnil v podstatě tytéž námitky

jako v žalobě.

23. Napadené rozhodnutí bylo odůvodněno následovně: Žalobce odmítl odpovědět na většinu otázek, které mu položil správní orgán I. stupně, přičemž většina z nezodpovězených otázek byla zaměřena na zjištění pobytové minulosti účastníka řízení. „Komise konstatuje, že správní orgán I. stupně byl oprávněn dotazovat se účastníka řízení na výše uvedené otázky, neboť povinností správního orgánu I. stupně v rámci řízení o žádosti účastníka řízení bylo ověřit, zda neexistuje důvod pro nevydání zaměstnanecké karty, např. podle § 46 odst. 1 či podle § 46 odst. 6 písm. a) v návaznosti na § 56 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., tedy dostát požadavkům uvedeným v § 3 správního řádu. Komise zastává názor, že všechny uvedené otázky správního orgánu I. stupně byly relevantní k projednávané žádosti, neboť žádost o vydání zaměstnanecké karty byla podána ve chvíli, kdy zároveň probíhalo řízení o žádosti účastníka řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a řízení o žádosti účastníka řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - účast v právnické osobě. Je zřejmé, že správní orgán I. stupně byl povinen postavit najisto, co účastník řízení od podání výše uvedených žádostí na území České republiky vykonával, zda neexistuje např. „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, která by byla důvodem pro nevydání zaměstnanecké karty. (...) Tím, že účastník řízení odmítl odpovědět na otázky zaměřené na ověření jeho předchozího pobytu, a to i přes řádné poučení o důsledcích odmítnutí výpovědi, znemožnil správnímu orgánu I. stupně zjistit stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Zde Komise dodává, že účastník řízení během svého výsledku neuvedl žádný z důvodů, pro který by nesměl být vyslýchán, případně pro který by mohl výpověď odeprít. Byl tak naplněn důvod pro zastavení řízení o žádosti podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb. a Komise se s postupem správního orgánu I. stupně ztotožňuje. (...) Jelikož účastník řízení v průběhu řízení neuvedl, že by odeprání výpovědi bylo v důsledku důvodu některého z výše uvedeného, byl bezpochyby naplněn důvod pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb.“ Pokud správní orgán prvního stupně argumentoval předmětem položených otázek a zákonem stanovenou promlčecí dobou přestupků, uvedla k tomu žalovaná na str. 8 napadeného rozhodnutí, že „Tato myšlenka je zcela logická a správná, přestože ji nelze uplatnit absolutně a je nutné připustit souběh okolností, za kterých by výpověď účastníka řízení mohla založit stíhání pro přestupek jemu či jeho osobě blízké.“ Žalovaná dodala, že prvostupňový orgán řádně odůvodnil závěr, že žalobce odmítl odpovědět na položené otázky bez zákonného důvodu, protože z výpovědi nevyplývalo nebezpečí stíhání pro přestupek, kdy žalobce nebyl oprávněn odpovědět jen na vybrané otázky. „K námitce účastníka řízení, že správní orgán I. stupně v průběhu řízení nezjišťoval důvod, pro který účastník řízení odmítl výpověď, Komise uvádí, že správní orgán I. stupně v napadeném usnesení zjišťoval, zda účastník řízení byl oprávněn odeprít výpověď, a to s ohledem na čl. 37 odst. 1 zákona č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, a s ohledem na § 55 odst. 4 správního řádu, přičemž dospěl k závěru, že z protokolu o výsledku účastníka řízení nevyplývá, že by odeprél výpověď z důvodu nebezpečí trestního stíhání. Komise se s tímto závěrem ztotožňuje, neboť účastník řízení vždy odpověděl „nechci odpovídat“, a to na základě rady zmocněného zástupce, který doporučil neodpovídat. Z protokolu je pak důvod odmítnutí odpovědi na konkrétní otázky zřejmý, kdy účastník řízení toto učinil vždy na doporučení jím zvoleného zmocněného zástupce. Nad to Komise doplňuje, že žádné zákonné ustanovení neukládá správnímu orgánu I. stupně zjišťovat, co je důvodem odmítnutí výpovědi účastníka řízení, je zde nutnost pouze zhodnotit, zda účastník řízení neodmítl vypovídat z důvodu hrozby trestního stíhání či stíhání pro správní delikt. Této

povinnosti správní orgán I. stupně dostál. (...) Účastník řízení však během výsledku nekonstatoval, že by svou výpovědí byla založena hrozba stíhání pro trestný čin či správní delikt, resp. přestupek, přestože toto byla v případě odmítnutí výpovědi jeho povinnost. Samotné prohlášení, že odmítá vypovídat z důvodu hrozby stíhání za trestný čin nebo přestupek, pak samo o sobě toto stíhání nezakládá. Komise zde doplňuje, že účastník řízení námitky uvádí až v odvolacím řízení a nijak nezduvodňuje, proč je neuvedl při výsledku. (...) Jelikož účastník řízení neodepřel výpověď na základě některého z výše uvedeného zákonného důvodu, byl povinen na otázky položené správním orgánem I. stupně odpovědět.“

24. Soud předesílá, že zcela obecnou argumentaci prezentovanou žalobcem na druhé straně žaloby v odstavci II před bodem „a.“ nepovažoval za žalobní body z důvodu její obecnosti. Ke kvalitativním náležitostem žalobních bodů se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 20. prosince 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58. V citovaném rozsudku uvedl kasační soud mj. následující: *„Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“* S ohledem na to, že žalobce uvedl pouhý výčet několika ustanovení správního řádu, která měly správní orgány v průběhu řízení porušit, aniž by konkretizoval, jakým způsobem k takovému porušení mělo dojít, dospěl soud k závěru, že uvedená tvrzení nenaplnují elementární kvalitativní náležitosti žalobních bodů.
25. Ke konkrétním, v odstavci II odůvodnění tohoto rozsudku specifikovaným, žalobním námitkám uvádí soud následující.
26. Nejprve se soud zabýval druhým žalobním bodem, tj. namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí jako jeho nejzávažnější vadou potenciálně vedoucí k jeho zrušení.
27. V druhém žalobním bodě žalobce namítl rozpornost napadeného rozhodnutí, kdy na jedné straně žalovaná uvádí, že *„žalobce nekonstatoval, že by svou výpovědí byla založena hrozba stíhání pro trestný čin či přestupek“* a na druhé straně konstatuje, že *„samotné prohlášení, že odmítá vypovídat z důvodu hrozby stíhání za trestný čin nebo přestupek, pak samo o sobě toto stíhání nezakládá“*. Žalobce zdůraznil, že v průběhu výsledku před správním orgánem prvního stupně jednoznačně uvedl, že odmítá výpověď z důvodu hrozby stíhání jeho či osoby jemu blízké pro přestupek a využil tak svého práva dle čl. 37 odst. 1 LZPS.
28. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí může být v intencích ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. založena buď jeho nesrozumitelností, nebo nedostatkem skutkových důvodů. Z žalobní námitky je zřejmé, že žalobce napadenému rozhodnutí vytýká vadu nesrozumitelnosti pro jeho vnitřní rozpornost. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003, č.j. 2 Ads 58/2003-75, stran nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí pro nesrozumitelnost vyplývá, že taková nepřezkoumatelnost je dána v případech rozhodnutí, jejichž *„výrok je vnitřně rozporný nebo z něj nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, rozhodnutí, z nějž nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.“*

Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“ Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. března 2020, č.j. 4 As 397/2019-55 dovodil, že „[Z]a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“ (viz rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS).“ Soud je toho názoru, že přiměřeně lze uvedené závěry aplikovat i na správní rozhodnutí (shodně např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. května 2018, č.j. 33 A 21/2018-38). Zdejší soud pak v rozsudku ze dne 11. prosince 2019, č.j. 30 Af 25/2019-34, dovodil, že „[N]epřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost rozhodnutí bude dána např. tehdy, nebude-li z něj vůbec možno zjistit, jak správní orgán rozhodl, ať už pro úplnou absenci výroku nebo jeho vnitřní rozporností (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 127/2002-28), případně zásadní nesrozumitelností odůvodnění (k tomu rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). I přes určité vady, jimiž je rozhodnutí zatíženo, se však o nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost jednat nebude tehdy, je-li nedostatky možno odstranit výkladem rozhodnutí jako celku, a to v kontextu proběhlého řízení, obsahu správního spisu a podání účastníků (k tomu rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č.j. 1 Af 38/2006-72).“

29. Výše soud citoval napadené rozhodnutí, z něhož je patrné, že žalovaná vyhodnotila výpověď žalobce tak, že žalobce při výslechu neuvedl důvod, pro který by mohl výpověď odepřít (viz věty na str. 7 napadeného rozhodnutí: „Zde Komise dodává, že účastník řízení během svého výslechu neuvedl žádný z důvodů, pro který by nesměl být vyslýchán, případně pro který by mohl výpověď odepřít.“ a „Jelikož účastník řízení v průběhu řízení neuvedl, že by odepření výpovědi bylo v důsledku důvodu některého z výše uvedeného, byl bezpochyby naplněn důvod pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb.“ nebo pasáž na str. 9 napadeného rozhodnutí „K námitce účastníka řízení, že správní orgán I. stupně v průběhu řízení nezjišťoval důvod, pro který účastník řízení odmítl výpověď, Komise uvádí, že správní orgán I. stupně v napadeném usnesení zjišťoval, zda účastník řízení byl oprávněn odepřít výpověď, a to s ohledem na čl. 37 odst. 1 zákona č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, a s ohledem na § 55 odst. 4 správního řádu, přičemž dospěl k závěru, že z protokolu o výslechu účastníka řízení nevyplývá, že by odepřel výpověď z důvodu nebezpečí trestního stíhání. Komise se s tímto závěrem ztotožňuje, neboť účastník řízení vždy odpověděl „nechci odpovídat“, a to na základě rady zmocněného zástupce, který doporučil neodpovídat. Z protokolu je pak důvod odmítnutí odpovědi na konkrétní otázky zřejmý, kdy účastník řízení toto učinil vždy na doporučení jím zvoleného zmocněného zástupce.“ nebo věta na konci str. 9 napadeného rozhodnutí „Účastník řízení však během výslechu nekonstatoval, že by svou výpověď byla založena hrozba stíhání pro trestný čin či správní delikt, resp. přestupek, přestože toto byla v případě odmítnutí výpovědi jeho povinnost.“). Z uvedených částí odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná dospěla k závěru, že žalobce odepřel

výpověď, aniž by uvedl okolnosti svědčící pro závěr, že by výpověď mohl způsobit nebezpečí stíhání přestupek (sobě nebo osobě blízké), které by žalobce opravňovaly výpověď odepřít. Soud nepřisvědčuje žalobci, že s tímto závěrem je v rozporu věta první str. 10 napadeného rozhodnutí, kde žalovaná uvedla, že „*Samotné prohlášení, že odmítá vypovídat z důvodu brozby stíhání za trestný čin nebo přestupek, pak samo o sobě toto stíhání nezakládá.*“, protože touto větou jen žalovaná vyjádřila výše popsany závěr jinými slovy. Je pravdou, že „samotné prohlášení“ nemůže stíhání „založit“, nicméně ve spojení s celým odůvodněním napadeného rozhodnutí je zřejmé, že tím žalovaná mínila to, že ke vzniku oprávnění odepřít výpověď nestačí, že vyslýchaný uvede, že by výpověď mohl způsobit nebezpečí trestního stíhání či stíhání pro přestupek. Soud má tudíž za to, že napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti z důvodu nesrozumitelnosti netrpí, protože je z něj seznatelné, že žalovaná své rozhodnutí založila na závěru, že sám žalobce při výslechu neuvedl důvod, pro který by mohl výpověď odepřít. Žalovaná tak zastavení řízení o žalobcově žádosti odůvodnila jeho neoprávněným (nezdůvodněným) odepřením výpovědi. Tento závěr je plně přezkoumatelný soudem a žalobní námitka je proto nedůvodná.

30. Dále soud posuzoval důvodnost třetího okruhu žalobních námitek, kdy žalobce sporoval posouzení své odvolací námitky, že správní orgán prvního stupně nepřezkoumatelně, jen na základě své domněnky, dospěl k závěru, že žalobce svou výpověď nemohl způsobit nebezpečí stíhání pro přestupek sobě nebo osobě jemu blízké.
31. Ani tato námitka nebyla důvodná. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná aprobovala závěr prvoinstančního orgánu, že z výpovědi žalobce nevyplýval důvod předvídaný zákonem, který ho opravňoval odepřít výpověď. Žalovaná v napadeném rozhodnutí vysvětlila, že žalobce sice při výslechu odůvodnil to, že na otázky správního orgánu neodpoví, tím, že by odpovědi hrozilo nebezpečí stíhání pro přestupek jemu a osobě jemu blízké, avšak takový závěr na podkladě spisu učinit nelze. Žalovaná ve vypořádání sporné odvolací námitky na str. 8 a 9 aprobovala závěr správního orgánu prvního stupně o neoprávněném odepření výpovědi, odůvodněný předmětem položených otázek a zákonem stanovenou promlčecí dobou přestupků, kdy vysvětlila, že žalobce odmítl odpovědět na položené otázky bez zákonného důvodu, protože z výpovědi nevyplývalo nebezpečí stíhání pro přestupek, kdy žalobce nebyl oprávněn odpovědět jen na vybrané otázky. Toto vypořádání předmětné odvolací námitky žalobce považuje soud za dostatečné. Soud nepřisvědčuje žalobci, že by správní orgány nesměly hodnotit, zda by výpověď vyslýchanému hrozilo trestní či přestupkové stíhání, protože bez možnosti takového hodnocení (přezkoumatelného soudem) by mohl vyslýchaný oprávněně odepřít odpověď na jakoukoli otázku a postačoval by jeho odkaz na § 55 odst. 4 správního řádu.
32. Soud neshledal důvodným ani první okruh žalobních námitek, v němž žalobce sporoval naplnění důvodů pro aplikaci ust. § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců, o něž žalovaná opřela své rozhodnutí. Žalobce argumentoval tím, že v případě některých otázek správního orgánu využil svého práva podle čl. 37 odst. 1 LZPS a § 55 odst. 4 správního řádu.
33. Soud předznamenává, že výslech cizince, který podal žádost o pobytové oprávnění na území ČR, může být zásadním důkazním prostředkem ke zjištění jinak obtížně doložitelných skutečností jak na straně žalobce (např. tvrzení odůvodňující žádost), tak i pro plnění zákonných úkolů orgánů státní správy (např. ověření plnění účelu předchozího pobytového oprávnění). Stěžejní roli výslechu žalobce odpovídá jak výše citovaná úprava

§ 169j zákona o pobytu cizinců, tak i § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců.

34. Při posouzení této námitky soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2020 čj. 1 Azs 471/2019 - 34, v němž Nejvyšší správní soud vyložil (právě ve věci žalobce) sporné ust. § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců takto: „*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. 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 nevydává, 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).“ Správním orgánem položené otázky souvisí s předmětem řízení o vydání zaměstnanecké karty, pokud jejich cílem bylo ověřit, zda žadatel splňuje podmínky pro kladné vyřízení jeho žádosti. „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 správního řádu, dle kterého výpověď může odeprít 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“). 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 odeprání 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.). (...) Je pouze na žadateli, aby během výslechu 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 přestupek. (...) 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 odeprít, 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 odeprít. Správnímu orgánu I. stupně tedy*

nezbýval jiný postup, než řízení o jeho žádosti zastavit.“

35. Výklad Nejvyššího správního soudu lze shrnout tak, že správní orgán nepochybí, zastaví-li řízení o žádosti žadatele o vydání zaměstnanecké karty z důvodu, že cizinec v řízení o jeho žádosti odmítl vypovídat, za splnění dvou podmínek. První podmínkou je, že žadatel během výsledku odmítl odpovědět na přípustné (relevantní) otázky, například ověřující skutečnost, že žadatel plnil účel předchozího povoleného pobytu. Druhou podmínkou je, že bylo řádně respektováno právo žadatele neobviňovat sebe a osoby blízké.
36. Soud se nejprve zabýval první uvedenou podmínkou a dospěl k závěru, že všechny otázky, na něž žalobce při svém výsledku odmítl odpovědět, byly přípustné, neboť byly relevantní a podstatné pro rozhodnutí o žádosti žalobce. Soud konstatuje, že žalobce odmítl odpovědět na otázky, kdy a proč ukončil studium, zda může doložit nějaký doklad o ukončení studia, co studoval, na jaké škole studoval, kolik semestrů vystudoval, jaké předměty studoval, v čem a kde žalobce aktuálně podniká, zda je držitelem živnostenského oprávnění či jiného odkladu opravňujícího ho k podnikání, co, kde a pro koho jako podnikatel vykonal, zda si kupuje k podnikání nějaký materiál, kolik si vydělal podnikáním, zda a kolik vystavil faktur, kdo mu vede účetnictví, jakým způsobem jsou mu propláceny faktury, kde má provozovnu, zda pro podnikání absolvoval nějaký kurz a kde je nehtové studio, v němž vypomáhá krajanům. Postup správního orgánu, který těmito otázkami ověřoval, zda a jak žalobce studoval (tj. plnil účel povoleného pobytu) a zda a jak podnikal či se jinak živil (tj. plnil účel požadovaného pobytového oprávnění), byl správný a zákonný. Soud tedy konstatuje, že otázky, na které žalobce odepřel odpovědět, byly relevantní a z hlediska posouzení jeho žádosti podstatné. Soud tudíž aprobejuje posouzení žalované na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí, kde bylo vysvětleno, proč byly nezodpovězené otázky relevantní a významné pro meritorní rozhodnutí. Ostatně i Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku uvedl, že otázky ověřující skutečnost, že žadatel plnil účel předchozího povoleného pobytu, jsou otázkami přípustnými a relevantními.
37. Soud má za splněnou i druhou podmínku, již žalobce svou žalobou sporoval, tj. posouzení, zda vyslýchaný využil svého zákonného práva na odepření výpovědi. Soud přisvědčuje závěru žalované, že podle obsahu spisu žalobci nevzniklo právo na odepření výpovědi. Žalobce sice při výsledku odůvodnil to, že na otázky správního orgánu neodpoví, tím, že by hrozilo nebezpečí stíhání pro přestupek jemu a osobě jemu blízké, avšak takový závěr prima facie z předmětu položených otázek nevyplýval a žalobce k tomu neposkytl přes možnost danou mu správním orgánem žádné vysvětlení. V této souvislosti je podstatné zmínit předmět otázek, jež žalobce odmítl zodpovědět. Žalobce úvodem výsledku nejprve sám uvedl, že skončil se studiem v roce 2012 a od té doby podniká. Na první pohled není proto zřejmé, jak by mohlo žalobci vzniknout nebezpečí přestupkového stíhání a současně i nebezpečí přestupkového stíhání osobě jemu blízké, čímž odůvodnil odepření odpovědi na položené otázky – *proč ukončil studium, co a kde studoval, kolik semestrů vystudoval, v čem, pro koho podniká, kolik vystavil faktur, kdo mu vede účetnictví atd.* Ve shodě se správními orgány soud uvádí, že nenalézá žádný myslitelný, představitelný, skutkový děj, který by žalobce v odpovědi na popsání otázek musel pravdivě sdělit, jenž by jemu a osobě jemu blízké přivodil přestupkové stíhání. Pokud byla v roce 2019 žalobci položena otázka, proč ukončil studium v roce 2012, pak otázka směřovala ke skutkovému ději v roce 2012. Úvaha správních orgánů, že sdělení v roce 2019 okolností jakéhokoli činu majícího znaky přestupku spáchaného v roce 2012 nemohlo žalobci ani osobě jemu blízké přivodit přestupkové stíhání z důvodu promlčení

podle § 29 písm. a) ve spojení s § 30 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, resp. § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je logická. Jak by mohlo přivodit žalobci a osobě jemu blízké přestupkové stíhání sdělení informací o tom, co žalobce studoval, kdo mu vede účetnictví a kolik vystavil faktur, též není myslitelné. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že žalobci nebylo upřeno právo na odepření výpovědi, ale bylo vázáno na splnění zákonné (ústavní) podmínky, že by si či osobě blízké výpovědi mohl žalobce způsobit přestupkové stíhání. V určitých případech je již ze samotné otázky (zda se tázaný protizákonného jednání dopustil) či předmětu řízení (po obvinění ze spáchání přestupku atp.) zřejmé, že tázaný práva na odepření výpovědi využít může bez bližšího odůvodnění. To ale nebyl případ žalobce, který odepřel výpověď na otázky, které jednak svým předmětem s ohrožením přestupkovým stíháním bez dalšího nemohly být spojovány, a sám žalobce neuvedl nic, co by předmět otázky jakkoli myslitelně s přestupkovým jednáním spojovalo. V každém případě bylo nejméně zčásti časově jednání, k němuž byl žalobce dotazován, promlčeno, takže přestupkové stíhání žalobci ani jeho blízkým nehrozilo. Navíc žalobce mohl odepřít odpověď pouze ve vztahu k nepromlčenému období. Soud poukazuje na to, že v případě řady otázek, na něž žalobce odepřel výpověď, se správní orgán správně dotázal na důvod odepření výpovědi – např. u otázky, kdy a proč ukončil žalobce studium, správní orgán uvedl, že sám žalobce uvedl v předchozí odpovědi, že skončil se studiem v roce 2012, tudíž jaký přestupek žalobce hrozí, kdy přestupek spáchaný v roce 2012 by byl promlčen. K takové výzvě se však žalobce ve vztahu k důvodu odepření výpovědi nevyjádřil.

38. Proto byly naplněny podmínky stanovené v § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců, jelikož žalobce v řízení o jeho žádosti odmítl vypovídat, aniž měl právo odepřít výpověď podle § 55 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 37 odst. 1 LZPS. V posuzovaném případě sice žalobce takový zákonný důvod odepření výpovědi uplatnil, ale jak z obsahu spisu, tak i z vyjádření žalobce osvědčen nebyl. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že nešlo o to, že by takový důvod byl prokázán, ale o to, že by byl vůbec myslitelný s ohledem na obsah spisu a vyjádření žalobce.
39. Při posuzování důvodnosti odepření výpovědi dle § 55 odst. 4 správního řádu je nutno posuzovat každý případ individuálně a vyvarovat se porušení smyslu předmětného základního ústavního práva. Při úvaze nad důvodností odepření výpovědi nelze výpověď od odpírajícího vyžadovat takové údaje, které by ve své konkrétnosti mohly pro něj vytvořit takovou situaci, v níž by byl na svém ústavně zaručeném základním právu zkrácen nebo jen ohrožen. Nicméně o takovou situaci u žalobce nešlo, protože žádný myslitelný důvod odepření výpovědi zřejmý nebyl a žalobce jej ani zhruba nenaznačil. Lze tedy shrnout, že pokud žalobce odepřel odpovědět na otázky správního orgánu prvního stupně, které měly souvislost s předmětem řízení a jejich zodpovězení bylo nezbytné pro posouzení žalobcovy žádosti, aniž by takové odepření náležitě zdůvodnil, postupovaly správní orgány v souladu se zákonem, pokud toto považovaly za odmítnutí výpovědi ve smyslu ust. § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců a řízení proto zastavily.
40. Pokud jde o čtvrtý žalobní bod, odkazující na rozhodnutí žalované ze dne 6. února 2020, č.j. MV-184124-4/SO-2019, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. září 2018, č.j. 29 A 244/2016-41, pak soud ho má též za nedůvodný.
41. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodech 81 a 82 usnesení dne 21. 7. 2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, uvedl: „*S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavírá, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a*

dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).“

42. Soud nemá k dispozici žalobcem označené rozhodnutí žalované. Vzhledem k tomu, že otázka posuzování důvodnosti odepření výpovědi je otázkou závislou na celé řadě skutkových okolností (předmět řízení, předmět otázky, odůvodnění odepření odpovědi na ni atp.), nedospěl soud na základě citace žalobce z části jiného správního rozhodnutí k závěru, že tímto jiným rozhodnutím byla založena ustálená, jednotná a dlouhodobá praxe orgánů státní správy. Pokud jde o odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. září 2018, č.j. 29 A 244/2016-41, pak ten se týká zamítnutí pobytové žádosti, nikoli zastavení řízení o ní, a právní úpravy zákona o pobytu cizinců, který neobsahoval § 169r, jež byl nyní v posuzované věci zdejším soudem aplikován.
43. Na základě výše uvedeného shledal soud žalobu nedůvodnou, a proto ji dle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

VII.

Náklady řízení

44. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalované nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani jejich náhradu nepožadovala.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 24. listopadu 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu