



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **T. B. D.**, Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 12. 2008, č. j. CPR-16021-1/ČJ-2008-9CPR-C218, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2009, č. j. 11 Ca 18/2009 - 43,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 15. 12. 2008 zamítla žalovaná odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha, ze dne 14. 8. 2008, č. j. CPPH-001908/PH-XIII-CI-2008, jímž byla podle ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podaná dne 8. 1. 2008. V průběhu řízení o žádosti správní orgán prvního stupně zjišťoval informace o fungování rodiny a o finančním zajištění domácnosti, jelikož žalobkyně nemá povolen pobyt na území České republiky a nemůže provozovat žádnou výdělečnou činnost. Dále se objevily rozpory uvedené v žádosti o povolení k trvalému pobytu (podané dne 9. 10. 2006), kde žalobkyně uváděla, že nemá děti a ve stávající žádosti o povolení k přechodnému pobytu uvedla, že má tři děti, jež se narodily již před podáním první žádosti o trvalý pobyt. Z toho správní orgán prvního stupně dovodil, že žalobkyně uvedla nepravdivé

údaje, které bylo potřeba objasnit. K vysvětlení ovšem nedošlo, neboť žalobkyně využila svého práva a na jakékoli otázky správního orgánu prvního stupně odmítla vypovídat. Vyjádřil se právní zástupce žalobkyně, který vyloučil jakékoliv porušování či obcházení zákona žalobkyní a navrhl provedení místního šetření na adrese Z., P. Správní orgán prvního stupně k tomu nepřistoupil, neboť by provedeným šetřením nedošlo k objasnění skutečného stavu věci kdy nebylo nutné prokazovat společné soužití manželů na stejné adrese. V tomto případě správní orgán prošetřuje, zda ubytování doložené cizinkou v žádosti bylo skutečně zajištěno, což bylo potvrzeno během šetření pobytu dne 2. 5. 2008. Pokud účastníci řízení odmítli vypovídat do protokolu o vyjádření účastníků řízení, porušili ustanovení § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a znemožnili tak správnímu orgánu zjistit skutečný stav věci. Postup správního orgánu prvního stupně, který žádost podle § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců odmítl, byl v souladu se zákonem.

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalované žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 1. 10. 2009, č. j. 11 Ca 18/2009 - 43, žalobu zamítl. V odůvodnění městský soud uvedl, že ustanovení § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je samostatným ustanovením, z něhož nijak nevyplývá povinnost správního úřadu nejprve zjišťovat určité skutečnosti a teprve poté uvedené ustanovení aplikovat. Nelze souhlasit se žalobkyní v tom, že správnímu orgánu nabízela v průběhu správního řízení celou řadu důkazních návrhů, neboť ze správního spisu lze dovodit, že navrhla pouze provedení místního šetření. Městský soud se ztotožnil s názorem správních orgánů obou stupňů, že návrh žalobkyně na provedení místního šetření byl irelevantní, neboť správní orgán prvního stupně náležitě odůvodnil, proč tento důkaz neprovedl. Postupem správních orgánů obou stupňů nedošlo k porušení povinnosti respektovat předpoklady aplikace § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců pokud žalobkyně, přestože podanou žádostí o povolení k pobytu nepochybně vyjádřila svůj zájem žít na území České republiky, neprojevila ve správním řízení potřebnou součinnost, jež by vedla správní orgán ke zjištění skutečného stavu věci.

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu.

Nesprávné posouzení právní otázky spatřuje stěžovatelka v interpretaci ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců za použití § 169 odst. 3 zákona provedené správními orgány obou stupňů i městským soudem. Ustanovení § 169 odst. 3 zákona je na samé hranici ústavnosti, neboť podle uvedeného ustanovení je účastník řízení pod sankcí zamítnutí žádosti povinen podrobit se výsledku ze strany správního orgánu, odpovědět pravdivě na jeho otázky a nic nezamlčet; to platí i ve vztahu ke skutečnostem, jež by mohly vést k trestnímu stíhání osoby blízké nebo samotného účastníka řízení, což je pochopitelně v rozporu se základními právy každého jedince. Proto se stěžovatelka domnívá, že správní orgán není oprávněn tento institut zneužívat. Postup podle § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců může být aplikován pouze v případech, kdy byly prokázány nebo zjištěny relevantní indicie, že účastník řízení mohl obcházet zákon s cílem získat oprávnění k pobytu, nikoliv jako první a v podstatě jediný důkazní prostředek, tak jak k tomu došlo v předmětném správním řízení. Stěžovatelka již ve správním řízení v protokolu ze dne 23. 7. 2008 detailně zdůvodnila, že v žádném případě nehodlá komplikovat správní řízení a že je plně připravena se správním orgánem spolupracovat. Nelze se

tudíž ztotožnit s tvrzením správního orgánu i soudu, že stěžovatelka se správním orgánem nespolečně pracovala a odmítla bezdůvodně vypovídat. Stěžovatelka ve věci opakovaně podávala relevantní vyjádření, navrhovala důkazy a urgovala správní orgán, aby nebyl nečinný. Správním orgánem zmiňované rozpory v počtu dětí nebyly stěžovatelce sděleny. Kdyby se tak stalo, byly by obratem vyřešeny formou vyjádření účastníků řízení. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že stěžovatelka neodmítla před správním orgánem vypovídat, pouze poukázala na nesprávný úřední postup správního orgánu, resp. na překročení jeho pravomocí. Postup správního orgánu musí být plně v souladu se zákonnými a ostatními právními předpisy, což se v daném případě nestalo. Pokud správní orgán neměl jediný důkaz, že by ze strany stěžovatelky docházelo k porušování nebo obcházení zákona o pobytu cizinců, byl povinen buď o žádosti stěžovatelky kladně rozhodnout, nebo si v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř.“), obstarat další důkazy ke zjištění stavu věci. Správní orgán není oprávněn *a priori* bez jakýchkoli důkazů o obcházení či porušování zákona o pobytu cizinců vyslýchat účastníky s odkazem na § 169 odst. 3 zákona; navíc v situaci, kdy účastníci opakovaně nabízeli správnímu orgánu maximální součinnost.

Vada řízení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu tkví podle stěžovatelky v tom, že správní orgány nepřistoupily k provedení jí navrhovaného místního šetření, což odůvodnily tím, že v případě manželství není podmínkou pro povolení žádosti o přechodný pobyt sdílení společné domácnosti manželů. Stěžovatelka je přesvědčena, že provedení místního šetření bylo v předmětném případě klíčovým a legitimním důkazním prostředkem, jímž bylo možné prokázat, zda manželé sdílí společnou domácnost, tj. zda spolu žijí jako manželé v souladu se zákonem o rodině, zda mají v bytě své osobní věci, zda je znají jejich sousedé, kteří mohou být následně předvoláni jako svědci, apod.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalované ke kasační stížnosti nebylo podáno.

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, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost.

Kasační stížnost není důvodná.

První stížní námitkou brojila stěžovatelka proti interpretaci ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců provedené městským soudem.

Podle ustanovení § 87e odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že na zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu se důvody podle § 87d odst. 1 vztahují obdobně. Policie žádost dále zamítne, jestliže žadatel a) ohrožuje veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, pokud k takovému onemocnění došlo do 3 měsíců po vstupu na území, b) je zařazen do informačního systému smluvních států, nebo c) se dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství, d) se žadatel bez vážného

důvodu nedostaví k výsledku (§ 169 odst. 3), odmítne vypovídat nebo ve výpovědi uvede nepravdivé skutečnosti.

Z ustanovení § 169 odst. 3 zákona vyplývá, že účastník řízení je povinen se na vyzvání účastnit osobně úkonů v řízení. 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. Policie účastníka řízení poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.

Obě shora citovaná ustanovení byla do zákona o pobytu cizinců včleněna novelou provedenou zákonem č. 379/2007 Sb., s účinností od 24. 4. 2008. Podle důvodové zprávy k citované novele je důvod pro vložení nového ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců následující: *„Návrh rozšiřuje stávající povinnost účastníka řízení účastnit se na vyzvání osobně řízení též o povinnost podat účastnickou výpověď, pokud je to pro zjištění stavu věci nezbytné. Potřeba výsledku účastníka řízení vyvstává v praxi především při prokazování účelových jednání cizinců, ale též při zjišťování dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince či při zjišťování existence důvodu znemožňujícího vycestování. Účastník řízení má obecně podle § 36 odst. 2 a 3 správního řádu právo vyjádřit v řízení své stanovisko, respektive vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, nicméně v rámci využití těchto institutů není účastník povinen zodpovědět případné otázky správního orgánu. V praxi se lze poměrně hojně setkat s případy, kdy se cizinec odmítá k některým skutečnostem vyjádřit a správní orgán nemá možnost potřebné skutečnosti zjistit jinak. Pokud se účastník řízení nedostaví k výsledku, odmítne vypovídat či uvede nepravdivé skutečnosti, bude tato skutečnost v řízení o žádosti důvodem pro zamítnutí žádosti. Žadatel tak ponese důsledky neposkytování součinnosti správnímu orgánu při projednávání jeho žádosti.“* Obdobně uvádí důvodová zpráva k ustanovení § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, že *„[n]a základě zkušeností z praxe se jeví jako nezbytné doplnit možnost správního orgánu vyslechnout účastníka řízení vedeného podle cizineckého zákona k některým skutečnostem. Tato potřeba vyvstává především v souvislosti s prokazováním účelových manželství a obdobných jednání, ale též při zjišťování existence překážek vycestování. Účastník řízení má podle § 36 odst. 2, 3 správního řádu právo vyjádřit v řízení své stanovisko, resp. vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nicméně v rámci využití těchto institutů není účastník povinen zodpovědět případné otázky správního orgánu. Po účastníku řízení lze sice požadovat vysvětlení (§ 137 správního řádu a § 167 odst. 1 písm. c) cizineckého zákona), ale záznam o podání vysvětlení nelze podle § 137 odst. 4 správního řádu použít jako důkazní prostředek“* (sněmovní tisk 191/0, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz).

Ze spisového materiálu vyplynulo, že dne 2. 5. 2008 bylo provedeno šetření k pobytu stěžovatelky na adrese Z., P., kde se má stěžovatelka zdržovat. Stěžovatelka na uvedené adrese nebyla zastižena, její jméno nebylo uvedeno na zvonku ani na poštovní schránce. Sousedka paní M. osobu vietnamské státní příslušnosti podle přiložené fotografie nepoznala, protože do bytu dochází více osob vietnamské státní příslušnosti, ani pana P. (manžela stěžovatelky) podle fotografie v jejich domě nikdy neviděla. Sousedka paní O. stěžovatelku podle přiložené fotografie poznala s tím, že do uvedeného bytu dochází, ovšem pana P. podle přiložené fotografie v jejich domě ani ve společnosti stěžovatelky nikdy neviděla. Dále lze ze spisového materiálu dovodit, že se stěžovatelka se svým manželem dostavila na jednání před správním orgánem dne 17. 6. 2008. Z protokolu o vyjádření účastníka správního řízení sepsaného 17. 6. 2008, č. j. CPPH-036335/CI-2008-60, vyplynulo, že účastníci řízení (stěžovatelka a její manžel) byly poučeny o svých právech a povinnostech vyplývajících ze správního řádu. Na

otázku správního orgánu, kdy a kde se s manželem/manželkou seznámila/seznámil, odpověděla stěžovatelka i její manžel shodně: „*Využívám svého práva a na tyto a jiné otázky nebudu odpovídat.*“ K tomu právní zástupce stěžovatelky dodal, že vylučuje možnost, že by se stěžovatelka dopustila porušení nebo obcházení zákona o pobytu cizinců a že pokud má správní orgán pochybnosti, navrhuje provedení místního šetření na adrese Z., P., za účasti účastníků řízení i jejich právního zástupce a požádal správní orgán, aby účastníky řízení i jejich zástupce o konání místního šetření předem řádně vyrozuměl. Následně byla stěžovatelka i její manžel předvoláni na jednání u správního orgánu na 23. 7. 2008. Na tomto jednání byl s účastníky řízení sepsán podle § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců protokol o výsledku účastníka správního řízení, č. j. CPPH-001908/CI-2008-60, z něhož je zřejmé, že stěžovatelka i její manžel byli mj. poučeni o možnosti zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu z důvodů odmítnutí výpovědi nebo z důvodu uvedení nepravdivých skutečností ve výpovědi, což stvrdili svými podpisy. Správní orgán zahájil jednání a zopakoval, že „[p]rávní zástupce i jeho klient byli poučeni, že v případě odmítnutí vypovídat ve věci týkající se protokolu o výsledku účastníků řízení, správní orgán žádost o přechodný pobyt zamítne“. K tomu právní zástupce při výsledku stěžovatelky i jejího manžela uvedl následující: „*Z následujících důvodů zcela v korelaci se zákonem č. 326/1999 Sb. a zákonem č. 500/2004 Sb. vypovídat nebudu, neboť nejsou splněny zákonné podmínky pro aplikaci § 169 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb.*“, a dále podrobně rozvedl důvody, proč správní orgán není oprávněn v daném případě provést výslech účastníka podle § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

Podle ustanovení § 87b zákona o pobytu cizinců je rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, povinen požádat policii o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území (odstavec 1). K žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a jde-li o cizince podle § 15a odst. 1 písm. d), také doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou (odstavec 2). Policie vydá rodinnému příslušníkovi povolení k přechodnému pobytu formou průkazu o pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (odstavec 3).

Z ustanovení § 87b zákona o pobytu cizinců se podává, že předloží-li cizinec, jenž je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, doklady požadované zákonem (cestovní doklad, doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, fotografie, doklad o zdravotním pojištění, doklad o zajištění ubytování na území), vydá mu policie povolení k přechodnému pobytu. Stěžovatelka v předmětném správním řízení postupně předložila správnímu orgánu požadované doklady a na správním orgánu bylo, aby prošetřil, zda v předmětné věci není dán některý zákonný důvod pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87d a § 87e zákona o pobytu cizinců, tj. např. zda se stěžovatelka nedopustila obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřela manželství. Správní orgán provedl dne 2. 5. 2008 místní šetření na adrese uváděné stěžovatelkou v potvrzení o zajištění ubytování, v jehož průběhu bylo zjištěno, že stěžovatelka se na uváděné adrese zdržuje; manžela stěžovatelky na uvedené adrese podle předložené fotografie žádná z dotazovaných sousedek neviděla.

Z úřední činnosti bylo správnímu orgánu známo, že stěžovatelka ve své dřívější žádosti o povolení trvalého pobytu ze dne 9. 10. 2006, která byla zamítnuta, uvedla, že nemá děti. Ve stávající žádosti o povolení přechodného pobytu však tvrdila, že má tři děti s roky narození

1990, 1993 a 1993. V zamítnuté žádosti o povolení trvalého pobytu dále stěžovatelka uvedla, že její rodiče zemřeli, ovšem v současné žádosti vyplnila jejich bydliště. Z toho správní orgán prvního stupně dovodil, že v některé žádosti stěžovatelka uvedla nepravdivé údaje, což považoval za nutné objasnit na ústním jednání. Současně správní orgán považoval za důležité informovat se o fungování rodiny stěžovatelky a finančním zajištění její domácnosti, neboť stěžovatelka zatím nemá povolený pobyt na území České republiky. Na základě výše popsaných nesrovnalostí tedy správní orgán prvního stupně předvolal stěžovatelku společně s manželem na 17. 6. 2008 k sepsání protokolu o vyjádření účastníků řízení. Ta však dne 17. 6. 2008 na zmíněném jednání odmítla vypovídat. Na svém stanovisku o odmítnutí výpovědi setrvala i při ústním jednání dne 23. 7. 2008, ačkoliv byla poučena, že odmítnutí výpovědi může být důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu.

Námítka stěžovatelky, že na ústním jednání dne 23. 7. 2008 neodmítla vypovídat, nýbrž poukázala na nesprávný úřední postup správního orgánu, je nepřipadná. Z přílohy č. 31 správního spisu je zřejmé, že zástupce stěžovatelky na předmětném jednání jednoznačně uvedl, že z následujících důvodů v souladu se zákonem č. 326/1999 Sb. vypovídat nebude. K důvodům odmítnutí výpovědi blíže konstatoval, že správní orgán nereflektoval návrhy důkazů účastníků řízení, že v předmětné situaci je aplikace § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců zcela vyloučena, že v souladu se zásadou hospodárnosti je správní orgán povinen v případném předvolání účastníka řízení jasně specifikovat důvody plánovaného úkonu a že postupem správního orgánu došlo k porušení základních zásad správního řízení.

Stěžovatelka při odmítnutí výpovědi dne 23. 7. 2008 důvody odepření výpovědi uvedla. Převážně se jednalo o porušení základních zásad správního řízení, neprovedení navrhovaného místního šetření a nemožnost aplikace § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v daném případě. V důvodech odmítnutí výpovědi však netvrdila, že by svojí výpovědí mohla způsobit nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým. Pokud by stěžovatelka jako důvod odepření výpovědi konkrétně uvedla, že by svojí výpovědí mohla způsobit nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým, bylo by nutné ustanovení § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vykládat ústavně konformně a umožnit jí v tomto výjimečném případě odepřít výpověď, tak jak to zaručuje Listina základních práv a svobod v článku 37 odst. 1, zpravidla bez sankce zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. d) zákona. To by ovšem přicházelo v úvahu za situace, kdy by stěžovatelka odmítla vypovídat na otázky týkající se konkrétních oblastí, nikoliv v případě odmítnutí výpovědi jako celku.

Na druhou stranu je nutné přihlídnout ke specifickým rysům předmětného řízení o žádosti o povolení přechodného pobytu, kdy stěžovatelka, která je rodinným příslušníkem občana Evropské unie má ze zákona (§ 87b zákona o pobytu cizinců) nárok na vydání povolení k přechodnému pobytu. Stěžovatelka kromě dokumentů vyjmenovaných v ustanovení § 87a odst. 2 zákona k žádosti připojí oddací list, který prokazuje uzavření manželství, a poté je úkolem správního orgánu zjistit, zda v každém dílčím případě nedochází k obcházení zákona, kupř. zda manželství není fingované (srov. k otázce fiktivních manželství rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006 - 64, dostupný na www.nssoud.cz). Povinností správního orgánu je tedy prošetřit, zda nedochází porušování nebo obcházení zákona o pobytu cizinců, k čemuž je nadán v cizineckém řízení specifickým oprávněním, a to oprávněním provést výslech účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci. Cizinec jakožto žadatel v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu je zainteresován na vydání požadovaného povolení k pobytu a má nárok na vydání požadovaného povolení, předloží-li zákonem vyjmenované doklady. Na druhou stranu existuje ovšem povinnost žadatele

o vydání povolení k přechodnému pobytu za určitých zákonem stanovených okolností (§ 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců) podrobit se výsledku správního orgánu a odpovídat na kladené otázky, kterými by správní orgán zjistil, zda cizinec neobchází zákon s cílem získat povolení k pobytu. Řízení podle zákona o pobytu cizinců vykazuje v tomto ohledu určité odchylky od obecného správního řízení, které jsou dány specifickou povahou cizineckého řízení, v němž není na účastníkovi řízení, aby určité skutečnosti v průběhu řízení prokázal a k tomu navrhoval a předkládal důkazy, nýbrž je naopak úkolem správního orgánu, aby na základě cizincem předložených dokladů zjistil skutečný stav věci, tj. především aby prošetřil, zda nedochází k porušování nebo obcházení zákona. Ve věcech spojených s uzavřením manželství, resp. prohlášením otcovství, je mnohdy jediným možným, případně nejprůkaznějším důkazem výslech účastníků řízení, neboť právě z jejich shodných a vzájemně se doplňujících odpovědí na otázky kladené správním orgánem (např. kde a kdy se seznámili, zda žijí ve společné domácnosti, jak se podílí na plnění společenské funkce manželství apod.) může správní orgán usoudit, zda dochází k obcházení zákona či nikoliv. Vyslovený závěr Nejvyššího správního soudu potvrzuje také výše citovaný text důvodové zprávy k zákonu č. 379/2007 Sb., jímž byl zákon o pobytu cizinců novelizován, z něhož je patrné, že ustanovení o možnosti provedení výsledku účastníka řízení bylo do zákona o pobytu cizinců včleněno právě z důvodu zajištění potřebné součinnosti účastníků řízení se správními orgány za účelem zabránění porušování zákona či jeho obcházení.

Pokud správní orgán v posuzovaném případě předvolal k výsledku stěžovatelku společně s jejím manželem podle § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nejednalo se o projev libovůle správního orgánu jak tvrdí stěžovatelka, neboť k provedení výsledku obou účastníků řízení byly dány relevantní důvody. Prvně, správní orgán v průběhu řízení o předmětné žádosti zjistil nesrovnalosti ohledně počtu dětí stěžovatelky a ohledně údajů uváděných o jejich rodičích. Dále správní orgán oprávněně požadoval objasnění způsobu finančního zajištění rodiny stěžovatelky, neboť stěžovatelka v uvedené době neměla povolen pobyt na území České republiky a nemohla provozovat žádnou výdělečnou činnost. Existovaly tudíž důvodné pochybnosti správního orgánu o tom, zda je možné vyloučit všechny zákonné důvody pro zamítnutí žádosti, proto správní orgán stěžovatelku i jejího manžela předvolal k výsledku, aby mohl zjistit skutečný stav věci (§ 169 odst. 3 zákona).

Se stěžovatelkou lze souhlasit potud, že ustanovení § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze aplikovat bez dalšího, aniž by správní orgán měl určité pochybnosti o správnosti a věrohodnosti údajů uváděných cizincem v žádosti o vydání povolení k pobytu či v předkládaných dokladech. V případě, že správní orgán určité pochybnosti o skutečném stavu věci má, posoudí v rámci své diskreční pravomoci, zda provede důkazy navrhované účastníkem řízení, může-li jejich provedení přispět ke zjištění skutečného stavu věci, nebo zda účastníka řízení vyslechne. Uvážení správního orgánu o tom, proč přistoupil k výsledku účastníka řízení, aniž by provedl jím navrhovaný důkaz, není na zvlášť správního orgánu, nýbrž musí být přezkoumatelným způsobem odůvodněno v textu rozhodnutí.

Rovněž námitku, že správní orgán měl stěžovatelku informovat o nesrovnalostech, jež byly důvodem jejího předvolání k výsledku, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Jak již bylo shora popsáno, řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu má oproti běžnému správnímu řízení určitá specifika. Správní orgán je oprávněn za podmínek stanovených v § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyslechnout účastníka řízení. Své rozhodnutí o využití uvedeného oprávnění není povinen účastníkům řízení sdělovat v předvolání, na druhou stranu je ovšem nezbytné, aby správní orgán použití ustanovení § 169 odst. 3 zákona ve svém rozhodnutí řádně odůvodnil, jelikož účastník řízení má právo zjistit důvody uvedeného postupu správního

orgánu, případně se proti nim v odvolání bránit. Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že pokud by jí byly uvedené nesrovnalosti správním orgánem sděleny, vyjádřila by se k nim formou vyjádření účastníka řízení. V podaném odvolání, ve správní žalobě ani v kasační stížnosti však neuvedla konkrétní důvody, jež by mohly uvedenou nesrovnalost vysvětlit. Absurdní situace by pak nastala, pokud by správní orgán byl povinen v předvolání účastníka k výsledku podle § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců uvádět, k jakým skutečnostem zamýšlí při výsledku klást otázky.

Stěžovatelka v kasační stížnosti napadá vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaná vycházela nemá oporu ve spisech, a argumentuje tím, že se správním orgánem v průběhu řízení spolupracovala a navrhovala provedení místního šetření. K tomuto správní orgán nepřistoupil, s tím, že provedeným šetřením by nedošlo k objasnění skutečného stavu věci, neboť nebylo nutné prokazovat společné soužití manželů na stejné adrese, ale zda ubytování doložené cizinkou bylo zajištěno, což bylo potvrzeno v průběhu šetření pobytu dne 2. 5. 2008. Žalovaná v napadeném rozhodnutí zdůraznila, že provedení stěžovatelkou navrhovaného důkazu v předmětné věci nebylo nutné, neboť místní šetření na uvedené adrese bylo provedeno již dne 2. 5. 2008, kdy bylo zjištěno, že stěžovatelka se na adrese uvedené v potvrzení o zajištění ubytování zdržuje. Odmítnutí provedení důkazu tak bylo náležitě odůvodněno a Nejvyšší správní soud se domnívá, že opakované provádění místního šetření, které by bylo s předstihem avizováno účastníkům řízení a jejich zástupci, by nepřispělo ke zjištění skutečného stavu věci, nadto za situace, kdy během prvního místního šetření na uvedené adrese bylo od sousedek stěžovatelky zjištěno, že stěžovatelka se na uvedené adrese zdržuje, zatímco její manžel nikoliv.

Stěžovatelce lze dát za pravdu, že zásady zakotvené ve správním řádu se použijí i pro řízení podle zákona o pobytu cizinců. To však nic nemění na tom, že pokud stěžovatelka, byvši poučena o následcích odmítnutí výpovědi, odmítla vypovídat na jednání před správním orgánem, postupoval správní orgán v souladu se zákonem, když její žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítl s odkazem na § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla; Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 13. dubna 2010

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu