



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **H. T. P.**, nar. X,
zastoupená: *Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem,*
se sídlem Václavské náměstí 808/66, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám.
Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2020, č. j. MV-71981-4/SO-2020,

takto:

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

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2020, č. j. MV-71981-4/SO-2020, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „správní řád“), zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne 19. 3. 2020, č. j. OAM-35856-21/DP-2019 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), jímž bylo podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), zastaveno řízení ve věci její žádosti o vydání povolení k dlouhodobému

pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky.

Žaloba

2. Žalobkyně nejprve ve zcela obecné rovině namítala, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 3, § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu a že správní orgány při vydání rozhodnutí porušily základní zásady činnosti správních orgánů vyplývající z § 2 až 8 správního řádu.
3. Žalovaná se dle žalobkyně nesprávně vypořádala s odvolacími námitkami, konkrétně s tím, že nebyl naplněn důvod pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto ustanovení se řízení zastaví, pokud se účastník řízení bez omluvy nedostaví k výsledku nebo odmítne vypovídat. Ve věci žalobkyně však tento důvod pro zastavení řízení nebyl dán, jelikož žalobkyně se k výsledku dostavila a vypovídala. Pouze v některých případech využila svého práva dle čl. 37 odst. 1 Listiny a ve smyslu § 55 odst. 4 správního řádu odepřela výpověď z obavy, že by mohla výpovědí sobě nebo osobě blízké způsobit nebezpečí stíhání pro přestupek nebo trestný čin.
4. Dle žalobkyně se žalovaná rovněž dostatečně nevypořádala s námitkou nepřezkoumatelnosti a nesprávnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Ten totiž zcela nepřezkoumatelně dovozuje, že žalobkyně svou výpověď nemohla způsobit nebezpečí stíhání pro přestupek ani sobě, ani osobě jí blízké. Z judikatury správních soudů přitom vyplývá, že správním orgánům nepřisluší hodnotit, zda by účastník řízení hypotetickou výpovědí, jež nikdy nebyla vyřčena, mohl sebe nebo osobu blízkou v nebezpečí trestního stíhání uvrhnout.
5. V další žalobní námitce žalobkyně tvrdila, že napadené rozhodnutí je v rozporu s rozhodovací praxí žalované, která se v obdobných věcech staví jednoznačně ve prospěch ústavně konformního výkladu § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců a možnosti odepřít výpověď dle čl. 37 odst. 1 Listiny. Na podporu své argumentace žalobkyně poukázala na rozhodnutí žalované ze dne 6. 2. 2020, č. j. MV-184124-4/SO-2019, a na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2018, č. j. 29 A 244/2016. V napadeném rozhodnutí však žalovaná svou dosavadní praxi obrací, přičemž odkazuje na aktuální judikaturu (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 11. 2019, č. j. 57 A 46/2019-48, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 48 A 131/2017-327 či rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 3. 2020, č. j. 30 A 205/2019-113.). Uvedená judikatura však na právě projednávanou věc nedopadá.
6. Napadené rozhodnutí je rovněž dle žalobkyně v rozporu se Směrnicí Rady č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Řízení o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny totiž bylo zastaveno, aniž by k tomu byly splněny zákonné podmínky. I pokud by však podmínky splněny nebyly, měl správní orgán za použití eurokonformního výkladu upřednostnit zájem na sloučení rodiny a žádost meritorně posoudit.
7. Dále žalobkyně namítala nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a její rodiny. Žalobkyně žije na území České republiky ve společné domácnosti se svým manželem a jejich synem narozeným 20. 1. 2020. Rodina má na území zajištěno veškeré zázemí. Manžel žalobkyně zde pobývá na základě povolení k trvalému pobytu a svou výdělečnou činností celou rodinu finančně zaopatřuje. Syn žalobkyně má podanou žádost o povolení k trvalému pobytu a je závislý na její péči.

Vyjádření žalované

8. Žalovaná ve svém vyjádření odkázala na obsah napadeného rozhodnutí, neboť dle jejího mínění byla většina žalobních námitek již vypořádána v průběhu odvolacího řízení. Dle žalované byl správní orgán I. stupně povinen zabývat se pobytovou minulostí žalobkyně. Tato povinnost vyplývá ze zákona o pobytu cizinců, neboť ten stanoví jak pozitivní, tak negativní podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Správní orgán byl povinen zjistit, zda jsou splněny pozitivní podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, tj. zda byly doloženy zákonné náležitosti a zda tyto odpovídají požadavkům zákona. Současně musel zkoumat, zda nenastala skutečnost, která tvoří negativní podmínky pro vydání povolení, tj. překážku pro jeho vydání. K nemožnosti zamítnout žádost žalobkyně z důvodu neplnění účelu žalovaná odkázala na § 45 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců, které přímo vylučuje vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu v případě, že cizinec neplnil účel předchozího povoleného pobytu na území. Dalším důvodem pro nevydání povolení je podle § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. m) zákona o pobytu cizinců skutečnost, že cizinec se dopustil obcházení zákona s cílem získat vízum k pobytu nad 90 dnů. Dále je dle žalované možné také zmínit § 9 odst. 1 písm. h) citovaného zákona, které jako důvod nevydání povolení konstituuje skutečnost, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu a veřejný pořádek. K ověření, zda bylo některé z těchto ustanovení naplněno, přitom bylo nutné ověřit i pobytovou minulost žalobkyně. Jelikož žalobkyně v tomto směru odmítla odpovědět na otázky, byl naplněn důvod pro zastavení řízení o její žádosti. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Obsah správního spisu

9. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně na území České republiky naposledy pobývala od 25. 10. 2018 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia (resp. na základě žádosti o prodloužení tohoto povolení podané dne 22. 7. 2019). Dne 23. 10. 2019 pak požádala o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky. Správní orgán v rámci posuzování žádosti žalobkyně zjišťoval, zda plnila účel dosavadního pobytu, tedy zda studovala. V rámci tohoto postupu předvolal správní orgán I. stupně žalobkyni k výsledku. Z protokolu o výsledku vyplývá, že žalobkyně při výsledku odmítla na pokyn svého zástupce Mgr. Fialy odpovídat na otázky týkající se jejího studia s tím, že se obává, že by sobě nebo osobě blízké způsobila nebezpečí postihu za přestupek.
10. Správní orgán dospěl k závěru, že odepření výpovědi nebylo oprávněné, svým postupem žalobkyně znemožnila správnímu orgánu zjistit stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a porušila povinnost poskytnout součinnost při opatřování podkladů pro rozhodnutí. Na základě těchto skutečností správní orgán dne 19. 3. 2020 pod č. j. OAM-35856-21/DP-2019 řízení o žádosti žalobkyně zastavil ve smyslu § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně odmítla vypovídat, čímž znemožnila posouzení plnění účelu předchozího povoleného pobytu. V tomto rozhodnutí mimo jiné uvedl, že z protokolu nevyplývá, že by důvodem pro odepření výpovědi bylo hrozící riziko stíhání žalobkyně nebo osoby jí blízké pro přestupek nebo pro trestný čin, a proto odepření výpovědi na otázky týkající se jejího studia byly neoprávněné. Jakákoli pravdivá odpověď žalobkyně na tyto otázky by totiž nemohla vzhledem k předmětu

otázek založit nebezpečí stíhání pro přestupek, neboť by žádná skutková podstata přestupku nemohla být naplněna.

11. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, které bylo žalobou napadeným rozhodnutím zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno. Žalovaná se ztotožnila s předchozím postupem a názorem správního orgánu I. stupně a uvedla, že správní orgán byl oprávněn dotazovat se žalobkyně na otázky stran studia, neboť jeho povinností bylo ověření, zda neexistuje důvod pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu. Všechny položené otázky byly dle žalované relevantní, jelikož bylo třeba postavit najisto, zda žalobkyně plnila účel předchozího povoleného pobytu.

Dosavadní průběh soudního řízení správního

12. Krajský soud v Plzni již v projednávané věci jednou rozhodoval, když rozsudkem ze dne 13. 1. 2021, č. j. 77 A 93/2020-41, napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Tento rozsudek byl nicméně následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 2 Azs 26/2021-29. Kasační soud v něm vyslovil, že pokud správní orgán I. stupně zjišťoval, zda žalobkyně plnila dosavadní účel svého pobytu, tj. studia, činil tak důvodně, neboť jde o otázku relevantní pro rozhodnutí ve věci její žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Současně však coby správnou označil úvahu zdejšího soudu, že postupem dle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců nelze zastavit řízení o žádosti cizince kvůli nezodpovězení otázek, které jsou nadbytečné či irelevantní, neboť jejich nezodpovězením nedochází k zabránění ve zjištění rozhodujícího skutkového stavu.

Jednání před soudem

13. Na jednání dne 10. 11. 2021 zástupce žalobkyně i pověřená zaměstnankyně žalovaného správního orgánu setrvali na dosavadních názorech a argumentaci. Zástupce žalobkyně navrhl, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a dále aby přiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení. Vyjádřil přitom názor, že ač Nejvyšší správní soud vyslovil svůj závazný právní názor, napadené rozhodnutí neobstojí. Zástupkyně žalované navrhla, aby soud žalobu zamítl.

Posouzení věci soudem

14. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
15. V souladu s § 75 odst. 1 a 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.
16. Žaloba není důvodná.
17. Soud vyšel z následující právní úpravy
18. Dle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců: „Usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec v řízení o jeho žádosti odmítne vypovídat nebo se bez vážného

důvodu nedostaví k výsledku.“

19. Podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „Cizinec, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu a hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit v případech uvedených v § 33 odst. 1 nebo 3 s výjimkou případů uvedených v § 42 odst. 2. Nové povolení k dlouhodobému pobytu dále nelze udělit, jestliže cizinec neplnil před podáním žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno; to neplatí, pokud cizinec prokáže, že se jednalo o neplnění účelu ze závažných důvodů po přechodnou dobu. Cizinec, který hodlá na území pobývat za účelem podnikání, může o takovou změnu požádat, pokud je držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a na území pobývá po dobu delší než 5 let; to se nevztahuje na cizince, který žádá o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování, na cizince pobývajících na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 3 a na cizince uvedeného v odstavci 2.“
20. Soud s ohledem na obsah žaloby a na to, že jeho předchozí rozsudek byl Nejvyšším správním soudem zrušen, konstatuje, že v napadeném rozhodnutí ani v rozhodnutí správního orgánu I. stupně neshledal vadu nepřezkoumatelnosti. Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je jednoznačně patrné, jak rozhodly i proč tak rozhodly. Správní orgány se shodly na závěru, že tím, že žalobkyně odepřela odpovídat na otázky směřující k posouzení, zda plnila účel svého předchozího povoleného pobytu na území ČR, je dán důvod k procesnímu zastavení řízení ve smyslu § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Je to ostatně zřejmé i žalobkyni, neboť pokud by skutečně byla rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná, sotva by s nimi byla schopna věcně polemizovat. Skutečnost, že se žalobkyně neztotožňuje s právním hodnocením věci obsaženým v napadeném rozhodnutí, nezakládá jeho nepřezkoumatelnost.
21. Za řádný žalobní bod nelze považovat úvodní, obecnou část žaloby, ve které žalobkyně bez bližšího odůvodnění tvrdí porušení § 68 odst. 3 správního řádu, § 89 odst. 2 správního řádu, opomenutí zjistit skutkový stav věci dle § 3 správního řádu a porušení základních zásad správního řízení dle § 2 - § 8 správního řádu. Těmto tvrzením chybí jakýkoli skutkový podklad, není zřejmé, z čeho žalobkyně dovozuje porušení právě těchto ustanovení. Soud přitom není oprávněn za účastníky obsah jejich argumentace dotvářet. Žalobce je povinen v žalobě vylíčit, jakých nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit pouze s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58).
22. Další žalobní bod se týkal nesprávného právního posouzení důvodů pro zastavení řízení o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace průběhu správního řízení, mezi stranami je spor o výklad ustanovení § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců, jmenovitě o to, zda toto ustanovení správní orgány řádně aplikovaly, když žalobkyně s odkazem na ústavně zakotvenou zásadu zákazu sebeobviňování, upravenou mj. v článku 37 odst. 1 Listiny, odepřela odpovědět na otázky týkající se jejího studia na území České republiky, tedy účelu předchozího pobytu.

23. K této problematice soud nejprve pro přehlednost opakuje, co je zřejmé z předchozího kasačního rozsudku Nejvyššího správního soudu: správní orgán I. stupně důvodně zkoumal otázku plnění účelu předchozího pobytu žalobkyně na území České republiky. Je tomu tak proto, že pokud by bylo zjištěno, že žalobkyně tento účel neplnila, nebylo by podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců možno její žádosti o nové povolení k dlouhodobému pobytu, nyní za účelem společného soužití rodiny na území České republiky, vyhovět. Jinými slovy řečeno, zjištění, zda žalobkyně účel předchozího pobytu na území České republiky plnila, bylo klíčové pro rozhodnutí o její nové žádosti.
24. Pokud pak jde o námitky žalobkyně týkající se zásady zákazu sebeobviňování zakotvenou v čl. 37 odst. 1 Listiny, rozvedené však na zákonné úrovni v příslušných procesních předpisech (v případě správního řádu jde o § 55 odst. 4, dle něhož: „Výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.“), je třeba připomenout následující. Ve správním řízení tíží odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu podle § 3 správního řádu především správní orgán. Míra této odpovědnosti správního orgánu se pochopitelně liší podle typu příslušného řízení, jiná bude v řízení přestupkovém, jiná v řízení vedeném z moci úřední a jiná pak v řízení o žádosti, v němž je to především žadatel, kdo je interestován na tom, aby byly správním orgánem zohledněny právě ty skutečnosti, které svědčí pro možnost vyhovění jeho žádosti. Správní orgán nicméně této své odpovědnosti nemůže v zásadě dostat jinak, než prostřednictvím dokazování. Podle § 51 odst. 1 věta první správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění skutkového stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Podle druhé věty § 52 správního řádu pak správní orgán provede všechny důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Mezi důkazními prostředky v cizineckých věcech, jako je i věc nyní posuzovaná, přísluší zvláštní postavení výsledku prováděnému na území ve smyslu § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Je tomu tak mj. proto, že určitá skutková zjištění v řízeních vedených dle zákona o pobytu cizinců z povahy věci není možno učinit jinak, nebo jen s významně vyššími náklady, než fakticky účastnickým výsledkem samotného cizince. Lze ostatně poukázat na to, že v projednávané věci se správní orgán I. stupně snažil skutková zjištění týkající se plnění účelu předchozího pobytu žalobkyně učinit i jinak než výsledkem žalobkyně: zmínit lze především žádost ze dne 8. 7. 2019 adresovanou Vyšší odborné škole cestovního ruchu a mezinárodního obchodního styku, spol. s r. o., kterou žalobkyně studovala, z odpovědi na níž správní orgán I. stupně zjistil, že žalobkyně nepostoupila do dalšího ročníku studia, ale bude ve školním roce 2019/2020 opět studentkou 1. ročníku denního studia, ačkoliv i ve školním roce 2018/2019 byla studentkou 1. ročníku denního studia. Bližší informace o průběhu jejího studia však škola neposkytla, a to ani poté, co žalobkyně sama souhlasila s tím, aby si správní orgán tyto informace od školy opatřil. Lze tedy shrnout, že správní orgán I. stupně postupoval zcela správně, pokud uzavřel, že je nutno žalobkyni k průběhu jejího studia vyslechnout podle § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jiným způsobem vskutku nemohl relevantní skutková zjištění týkající se plnění účelu předchozího pobytu učinit.
25. Výslech žalobkyně se konal dne 26. 2. 2020. Přítomen mu byl vedle úředních osob a žalobkyně i její zástupce, advokát Mgr. Ondřej Fiala, a tlumočnick T. A. S.. Žalobkyně na úvod výsledku uvedla, že rozuměla poučením a je připravena odpovídat na otázky. Dále konstatovala, že poprvé do České republiky přicestovala v roce 2016 za účelem studia. Následovalo celkem 15 otázek týkajících se studia žalobkyně. Tyto otázky zcela

jednoznačně směřovaly k objasnění celkové situace týkající se jejího studia, jeho náplně, průběhu, organizace, zajištění, ale také způsobu, jakým žalobkyně toto studium zvládá. Byly to tedy otázky zcela relevantní a v logice věci správně zacílené. Na všechny tyto otázky odepřela žalobkyně na doporučení svého zástupce odpovědět s poukazem na § 55 odst. 4 správního řádu s tím, že jí hrozí nebezpečí stíhání pro přestupek. Učinila tak i přesto, že ji správní orgán I. stupně výslovně upozornil, že pokud nebude vypovídat, může být řízení o její žádosti zastaveno. Toto poučení bylo žalobkyni ostatně dáno v písemné podobě i ještě před započatím výslechu, jak o tom svědčí protokol o tomto výslechu. Na závěrečných osm otázek, které se týkaly vesměs jejích osobních poměrů, již žalobkyně odpověděla.

26. Soud na podkladě těchto zjištění ze správního spisu konstatuje, že správní orgán I. stupně postupoval zcela správně, pokud za dané situace přistoupil k zastavení řízení o žádosti žalobkyně podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení není možno vykládat tak, že by k zastavení řízení mohlo dojít pouze tehdy, pokud cizinec odmítne vypovídat úplně, tj. neodpoví na všechny otázky správního orgánu. Takový výklad citovaného ustanovení by vyprázdnil jeho obsah, neboť cizinci by fakticky stačilo odpovědět na jedinou otázku, aby nadále nebylo možno správní řízení z tohoto důvodu zastavit. Je naopak nutné toto ustanovení vykládat v celkové souvislosti s dalšími ustanoveními zákona o pobytu cizinců a s přihlédnutím k závažnosti výslechu dle § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jak o ní soud pojednal výše. Z takového výkladu pak vyplývá, že aplikace § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců je namísto právě tam, kde cizinec odepře odpovědět na ty otázky, které směřují k objasnění podstatných skutkových otázek. Že takovou v projednávané věci je i otázka plnění účelu předchozího pobytu, již soud odůvodnil výše, a konstatoval to ostatně i Nejvyšší správní soud.
27. Pokud pak žalobkyně odkazuje na své ústavní právo zakotvené v čl. 37 odst. 1 Listiny, respektive v § 55 odst. 4 správního řádu, je dlužno podotknout, že žalobkyně správnímu orgánu I. stupně vůbec, tj. ani v nejhrubších obrysech nevysvětlila podstatu svých tvrzených obav z nebezpečí stíhání pro přestupek, ať už svého nebo osoby jí blízké. Právo odepřít výpověď podle § 55 odst. 4 správního řádu přitom nelze vykládat natolik široce, že by je bylo možno využít zcela bezbřezě. V takovém případě by nebylo možno odlišit situace, kdy vyslýchaný důvodně využívá svého ústavního práva, od situací, kdy tohoto práva koneckonců zneužívá, např. proto, aby zabránil zjištění, které nesvědčí jeho zájmům. Zneužití práva přitom nemůže nikdy požívat právní ochrany. Z toho důvodu je nutné, aby vyslýchaný využívající tohoto svého práva poskytl správnímu orgánu alespoň takové informace, které při respektu k zachování samotné podstaty tohoto práva, umožní být i jen ve zcela hrubých obrysech osvědčit důvodnost tvrzených obav z trestního či přestupkového stíhání. Nic takového však žalobkyně v projednávané věci neučinila; spokojila se s lakonickým odkazem na ustanovení § 55 odst. 4 správního řádu.
28. Jelikož žalobkyně s tímto názorem implicitně polemizuje prostřednictvím odkazu na rozhodovací praxi samotné žalované a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2018, č. j. 29 A 244/2016-41, pak soud výslovně uvádí, že se nedomnívá, že by jedno rozhodnutí žalované, které žalobkyně ve své žalobě zmiňuje, bylo způsobilé založit „rozhodovací praxi“. Rozhodovací praxe, z níž může vzejít legitimní očekávání, musí být jednoznačná a dlouhodobá. Žalobkyně ovšem odkazuje na jediné rozhodnutí žalované, což k prokázání údajné rozhodovací praxe nemůže stačit. Jako paušální a nadmíru kategorické je pak nutno označit i závěry Krajského soudu v Brně v citovaném

rozsudku. Krajský soud v Plzni se neztotožňuje s tím, že „je plně v dispozici daného účastníka řízení, jakým způsobem subjektivně vyhodnotí míru rizika v podobě hrozby stíhání jeho osoby či osoby mu blízké pro trestný čin či přestupek, které by mohl svou výpověď přivodit, a zda na základě tohoto zhodnocení využije svého práva odepřít výpověď či nikoliv“, jak uvedl brněnský krajský soud s tím, že jedinou sankcí je případné neunesení důkazního břemene, respektive neprokázání splnění podmínek vyhovění konkrétní žádosti. Postup vedený podle tohoto názoru by totiž naopak umožnil zneužití zásady zákazu sebeobviňování a procesní sankce by byla nesmírně slabá, zejména právě proto, že odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu nese primárně správní orgán. Účastníci správních řízení by tak mohli zcela bezúčelně ztěžovat postup správních orgánů a tato řízení zbytečně prodlužovat. Navíc je nutno přihlídnout k tomu, že při akceptaci tohoto názoru by byla úprava obsažená v § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců zbytečná, neboť odepření výpovědi by bylo vždy možno maskovat jako odepření motivované obavou z nebezpečí trestního či přestupkového stíhání. Již tím, že zákonodárce tento důvod pro zastavení řízení upravil, však dle názoru Krajského soudu v Plzni dal najevo, že takto paušálně k využití § 55 odst. 4 správního řádu přistupovat nelze.

29. Dále pak v rozporu se stanoviskem žalobkyně, že další žalovanou v napadeném rozhodnutí zmíněná judikatura krajských soudů na posuzovanou věc nedopadá, je zdejší soud přesvědčen, že je tomu naopak. Platí to pro závěry Krajského soudu v Plzni obsažené v rozsudku ze dne 19. 11. 2019, č. j. 57 A 46/2019-48, ve kterém tento soud dospěl k závěru, že bylo správně zastaveno řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty, když cizinec odepřel odpovědět na relevantní otázky správního orgánu týkající se plnění účelu předchozího pobytu. Naopak, jsou to tedy závěry plně dopadající i na projednávanou věc, na čemž nemůže nic změnit, že konkrétní pobytový titul, o který v dané věci šlo, byl jiný, než o který jde v této věci. Zcela souhlasit je možno také se závěry Krajského soudu v Praze obsaženými v rozsudku ze dne 17. 12. 2019, č. j. 48 A 131/2017-327, pokud jde o zdrženlivost při výkladu práva na odepření výpovědi. Zdůraznit je nutno především ty závěry pražského krajského soudu, podle nichž se v dané věci nejedná o trestní či přestupkové řízení a nebezpečí iniciace takového řízení na základě výsledků výslechu není očividná. Tato skutečnost totiž i v projednávané věci oslabuje právo na odepření výpovědi, které nemá absolutní povahu, jak ostatně dovodil i Ústavní soud (nález ze dne 4. 12. 1997, sp. zn. III. ÚS 149/97, nebo usnesení ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 2095/19). Použitelné v projednávané věci jsou konečně i závěry obsažené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 3. 2020, č. j. 30 A 205/2019-113, zejména pokud jde o výklad § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců.
30. Na podkladě těchto úvah lze tedy shrnout, že žalobkyně v projednávané věci odepřela odpovědět na otázky, které se týkaly plnění účelu jejího předchozího pobytu, tedy otázky podstatné z hlediska posouzení možnosti vyhovět její žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny z hlediska § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Přestože žalobkyně odepřela odpovědět s odkazem na § 55 odst. 4 správního řádu, tvrzené obavy z nebezpečí stíhání pro přestupek nijak nekonkretizovala, a to ani v hrubých obrysech, které by ještě umožnily uzavřít, že tento důvod odepření výpovědi byl skutečně dán. Za takové situace žalobkyně fakticky znemožnila správním orgánům posoudit tento aspekt věci. Proto správní orgány obou stupňů správně uzavřely, že v projednávané věci byl dán důvod k zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Výklad relevantních právních předpisů,

jak je podaly správní orgány obou stupňů v projednávané věci, soud považuje za správný. Tento žalobní bod je tedy nedůvodný.

31. Dále se soud zabýval žalobním bodem, ve kterém žalobkyně tvrdila, že napadené rozhodnutí je v rozporu se směrnicí č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Ztotožnit se ovšem nelze již s východiskem této žalobní námitky, podle něhož bylo napadeným rozhodnutím zastaveno řízení o žádosti žalobkyně, aniž by pro takový postup byly splněny zákonné podmínky. Jak soud zdůvodnil výše, zákonné podmínky pro zastavení předmětného správního řízení naopak v projednávané věci splněny byly. Po obsahové stránce žalobkyně tento žalobní bod dotvořila až prostřednictvím svého podání ze dne 4. 11. 2021. Uvedla přitom, že důvody zamítnutí „žádosti o pobyt za účelem sloučení rodiny“ jsou taxativně stanoveny v čl. 16 citované směrnice, resp. že z bodu 14 její preambule vyplývá, že sloučení rodiny může být zamítnuto zejména z důvodu, kdy osoba usilující o sloučení představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost, přičemž tyto důvody nejsou v jejím případě dány.
32. S těmito námitkami však není možno souhlasit. Je tomu tak především proto, že žalobkyně citovaná ustanovení směrnice upravují toliko zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění, tedy meritorní formu rozhodnutí. V projednávané věci však došlo k zastavení řízení o žádosti žalobkyně, a to z důvodu jednoznačně stojícího na její straně, když svým postupem v rámci prováděného výsledku znemožnila posouzení plnění účelu svého předchozího pobytového oprávnění. Žalobkyně tedy sama znemožnila, aby řízení o její žádosti dospělo do fáze meritorního rozhodování, a proto se ani nemůže dovolávat podmínek, za kterých lze příslušnou žádost meritorně zamítnout. Pokud pak žalobkyně odkazuje na článek 14 preambule této směrnice, pak je nutno uvést, že žalobkyně zmíněná pasáž týkající se hrozby veřejnému pořádku či veřejné bezpečnosti je uvedena toliko jako ilustrativní, resp. demonstrativní příklad (arg. „zejména“), nikoli jako taxativní výčet podmínek, které umožňují zamítnout žádost o udělení pobytového oprávnění.
33. I v tomto směru je tedy nutno poukázat na to, že řízení o žádosti žalobkyně bylo zastaveno, a to zcela v souladu se zákonem, právě z důvodu, že nebylo možno meritorně posoudit splnění všech předpokladů vyhovění této žádosti, když žalobkyně bez relevantního důvodu odepřela odpovědět na otázky správního orgánu I. stupně k objasnění těchto předpokladů směřujících. Soud neshledal ani důvod pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, neboť v projednávané věci není dána potřeba sjednocení výkladu evropského práva.
34. Konečně se soud zabýval žalobním bodem, ve kterém žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí je nepřiměřené z hlediska jeho dopadů do jejího soukromého a rodinného života. Do jeho rámce žalobkyně zahrнула argumentaci týkající se tvrzeného porušení článku 8 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a tvrzeného porušení čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.
35. V obecné rovině lze konstatovat, že posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců musí vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu věci, které je třeba, pokud je nutné takové posouzení provést, i příslušným způsobem zaměřit. Některé otázky relevantní z pohledu posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí totiž nemusí z povahy věci být relevantní pro samotné rozhodování o příslušné žádosti.
36. V projednávané věci však došlo k procesnímu zastavení řízení o žádosti žalobkyně, a to proto, že žalobkyně odepřela odpovědět na otázky správního orgánu I. stupně, které se

týkaly plnění účelu jejího předchozího pobytového oprávnění. Jak už soud shora konstatoval, jednalo se o otázky relevantní, důvodně správním orgánem I. stupně kladené. Byla to tedy žalobkyně, kdo znemožnil posouzení určité relevantní hmotněprávní otázky, procesním následkem čehož bylo zastavení řízení o její žádosti. V takovém případě již tedy správní orgány nepokračovaly v dalším objasňování skutkového stavu věci, nezabývaly se tedy ani otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobkyně.

37. Takový postup má zdejší soud za dané situace za správný. Napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně vycházejí z toho, že ve věci byl dán důvod pro zastavení řízení o žádosti žalobkyně. Dochází-li pak k procesnímu skončení řízení, není dán prostor pro posuzování otázek meritorní povahy, a to ani otázek přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57, ze dne 22. 5. 2019, č. j. 2 Azs 343/2018-38, či ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017-35). Tento závěr platí tím spíše, pokud je to sama žalobkyně coby účastnice příslušného správního řízení, kdo svým postupem úmyslně znemožnil správnímu orgánu zjistit skutkový stav věci. Za takové situace pak působí účelově, pokud se sama domáhá zjišťování skutkového stavu v jiném aspektu své věci, který jí snad může být ku prospěchu. Takovou účelovou snahu žalobkyně nelze aprobovat.
38. V opačném případě by totiž docházelo ke zcela nepřijatelným až paradoxním situacím, v nichž by správní orgány měly aplikovat ustanovení zákona, které jim ukládá zastavit probíhající správní řízení, neboť jeho účastník neposkytuje dostatečnou součinnost při zjišťování skutkového stavu věci, ale současně by toto ustanovení aplikovat nemohly, neboť by musely zjišťovat, zda rozhodnutí o zastavení takového řízení nebude nepřiměřené z pohledu svých dopadů do soukromých a rodinných poměrů takového účastníka. Není zřejmé, k jakým závěrům by hypoteticky vedlo případné zjištění o nepřiměřenosti takového rozhodnutí, když by i nadále platilo, že správní orgány nemohou z důvodu stojícího na straně samotného účastníka řízení objasnit skutečnosti relevantní pro posouzení příslušné žádosti.
39. Navíc je nutno poukázat na to, že právě důvod pro zastavení řízení aplikovaný správními orgány v projednávaném případě, stojí zcela na straně žalobkyně. Bylo jejím procesním rozhodnutím přijatým na základě odborné rady svého zástupce ve správním řízení odmítnout odpovědět na relevantní otázky správního orgánu, a to s odkazem na zákaz sebeobviňování, aniž by jakkoli osvětlila původ svých tvrzených obav. O následcích, které její postup může mít, byla správním orgánem I. stupně opakovaně poučena. Jinými slovy řečeno, byla to výlučně žalobkyně, kdo zavinil příčinu k postupu správního orgánu I. stupně, který řízení o její žádosti zastavil. Tedy byla to žalobkyně, kdo fakticky zabránil tomu, aby její případné námitky vycházející z jejích soukromých a rodinných poměrů mohly být řádně vzaty v potaz, k čemuž by došlo, pokud by řízení dospělo do stadia meritorního rozhodnutí.
40. Výše uvedené lze shrnout tak, že žalobkyní prostřednictvím této žalobní námitky implicitně vznesený požadavek, aby se správní orgány zabývaly jejími soukromými a rodinnými poměry, není důvodný, naopak by ve svém důsledku vedl k absurdním závěrům. K akceptaci takové žalobní námitky by bylo možno přistoupit toliko ve zcela výjimečných případech, ve kterých by důsledky spojené s usnesením o zastavení řízení měly na sféru soukromých a rodinných poměrů žalobkyně mimořádně tíživé dopady a způsobovaly by sotva odstranitelné následky, kterým by se nebylo možno jinak

vyhnout, a to zásadně jen tehdy, nebyl-li by jejich nástup důsledkem vědomého postupu samotné žalobkyně. Takové důvody však v projednávané věci tvrzeny ani prokazovány nebyly. Skutečnost, že žalobkyně na území České republiky žije ve společné domácnosti se svým manželem disponujícím povolením k trvalému pobytu a jejich synem (v době rozhodování soudu již zřejmě i s dalším dítětem, což soud usuzuje z účasti žalobkyně s jejími dětmi na jednání soudu), nijak nevybočuje z běžných mezí.

41. Proto ani tato žalobní námitka není důvodná.
42. Jelikož soud neshledal žádnou žalobní námitku důvodnou, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

43. Rozhodnutí o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, podle kterého by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, která měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec výkonu její činnosti nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 10. listopadu 2021

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu