ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Hynka Baňoucha a JUDr. Vojtěcha Šimíčka, ve věci žalobkyně: **T. L. D.** zastoupena Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech cizinců**, se sídlem Praha 4, Náměstí Hrdinů 1643/3, poštovní schránka 155/50, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 6. 2012, č. j. MV-56949-3/SO-2012, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 5. 2013, č. j. 57 A 54/2012 – 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Stěžovatelka **je povinna** zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Čechovského do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 4.114 Kč.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí, a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatelka zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 22. 3. 2011, č. j. OAM-12724-36/PP-2011 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu, neboť žalobkyně odmítla před správním orgánem vypovídat.

[2] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že rozsudek krajského soudu je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2012 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.")]. V obsáhlé stížnosti stěžovatelka argumentovala zejména tím, že soud opřel své rozhodnutí o ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu

cizinců ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), podle něhož „[n]*a zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu se důvody podle § 87d odst. 1 vztahují obdobně. Ministerstvo žádost dále zamítne, jestliže žadatel se bez vážného důvodu nedostaví k výslechu (§ 169 odst. 2), odmítne vypovídat nebo ve výpovědi uvede nepravdivé skutečnosti.*“ Žalobkyně své vážné důvody pro odmítnutí výpovědi zdůvodnila obavou, aby nezpůsobila sobě, či osobě blízké nebezpečí stíhání ze spáchání přestupku. Předvolání žalobkyně (a jejího manžela) k sepsání protokolu o výpovědi, kterou žalobkyně odmítla, předcházelo místní šetření, při němž prvoinstanční správní orgán zjistil nesrovnalosti, neboť bylo zjištěno, že se žalobkyně nezdržuje na adrese uvedené v potvrzení o ubytování a že na našem území pobývá bez oprávnění k pobytu. Předvolání nebylo projevem libovůle, byly pro ně relevantní důvody (žalobkyně neměla povolen žádný druh pobytu a nezdržovala se v místě hlášeného pobytu). Dle zákona o pobytu cizinců [§ 167 odst. 1 písm. k) ve vazbě na § 15a odst. 4] bylo třeba zkoumat, zda žalobkyně neobchází zákon tím, že uzavřela manželství za účelem získání oprávnění k pobytu. V těchto věcech je výslech účastníků často jediným možným, případně nejprůkaznějším, důkazem k posouzení, zda dochází či nedochází k obcházení zákona.

[3] S názorem krajského soudu se stěžovatelka neztotožňuje s ohledem na zmíněné specifické rysy řízení o žádosti o povolení k pobytu. Před výslechem [§ 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců], odmítla žalobkyně výpověď jako takovou. Stěžovatelka zde odkázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 - 77 (citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), a připomněla, že žalobkyně odmítla vypovídat obecně, protože odmítnutí zdůvodnila obavou ze stíhání za přestupek, z čehož však nevyplývá, jaké konkrétní vážné důvody ji k tomu vedly. Proto nebylo toto vyjádření uvedením vážných důvodů. Stěžovatelka má za to, že v řízení bylo postupováno v souladu se základními zásadami správního řízení, zejména s ustanovením § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). Shromážděné podklady jsou dostatečné pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Proto navrhla zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

[4] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu vyjádřenými v jeho rozsudku, neboť rozhodnutí stěžovatelky bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože správní orgány ve svých rozhodnutích nezdůvodnily užití ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, respektive nezdůvodnily, proč důvody odmítnutí výpovědi nepovažují za závažné. K argumentaci kasační stížnosti poznamenala, že žalobkyně nezpochybňuje povinnost správních orgánů prošetřit, zda není obcházen zákon, avšak v dané věci nebyla žádost žalobkyně zamítnuta pro obcházení zákona, ale pouze pro odmítnutí výpovědi. Závěry, že žalobkyně se dopustila obcházení zákona, jsou proto bezpředmětné. Žalobkyně zdůraznila, že v případě existence závažných důvodů je žadatel o povolení k pobytu oprávněn odmítnout vypovídat. Takovým závažným důvodem v dané věci bylo ústavně garantované právo k odmítnutí výpovědi tam, kde je výpověď způsobilá přivodit nebezpečí trestního či jiného stíhání tázanému či jemu blízké osobě. Toto nebezpečí představuje dostatečně závažný důvod odmítnutí výpovědi. Měla-li stěžovatelka jiný názor, musela jej řádně zdůvodnit, což neučinila a zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Právo odmítnout vypovídat se uplatní i přes specifika daného řízení. Uvádí-li stěžovatelka, že žalobkyně by musela uvést, jaké konkrétní vážné důvody ji vedly k odmítnutí výpovědi, jde o naprostý právní nonsens, neboť aplikace takového závěru by vedla k naprostému popření institutu odepření výpovědi. Po uvedení takových konkrétních důvodů by již odmítnutí ztratilo

smysl, neboť by bylo vypovězeno to, co mělo být díky aplikaci onoho ústavního práva skryto. Takový pohled na věc je zcela absurdní. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[5] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatelka jedná osobou s vysokoškolským právním vzděláním a směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

[6] Ze spisu krajského soudu a ze správního spisu zjistil zdejší soud tyto relevantní skutečnosti:

[7] Rozhodnutím Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců Plzeň ze dne 22. 3. 2012, č. j. OAM-12724-36/PP-2011, byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení přechodného pobytu, a to na základě ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění se uvádí, že žalobkyně po zahájení výslechu „[u]*vedla, že využívá svého práva nevypovídat, aby nezpůsobila sobě ani osobě blízké nebezpečí stíhání za spáchání přestupku*“. Stejně tak učinil manžel žalobkyně. Správní orgán dále uvedl, že „[o]*dmítnutím výpovědi* [žalobkyně a její manžel] *vědomě zabránili správnímu orgánu zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti* [§ 3 správního řádu]. *Nadto správní orgán podotýká, že jejich vyjádření o odmítnutí vypovídat z tohoto důvodu* (...) *již samo o sobě potvrzuje důvodné podezření správního orgánu, že k takovému jednání způsobujícímu nebezpečí trestního stíhání* [takto] *skutečně došlo, a to ve vztahu k předmětu výslechu, tedy zjištění zda nedošlo k obcházení zákona s cílem získat oprávnění k pobytu na území účelovým uzavřením manželství.*“ Pro takto konstatované znemožnění zjištění skutečného stavu věci, jehož se měl dopustit i manžel žalobkyně, správní orgán prvního stupně žádost zamítl, odkazem na ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které bylo rozhodnutím stěžovatelky ze dne 25. 6. 2012, č. j. MV-56949-3/SO-2012 zamítnuto, a rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno. V odůvodnění se uvádí, že žalobkyně odmítnutím výpovědi naplnila ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a nese tak důsledky neposkytnutí součinnosti správnímu orgánu při projednávání její žádosti. Ve vztahu k námitce porušení Listiny základních práv a svobod odvolací orgán konstatoval, že byl povinen prověřit [§ 167 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců], zda uzavřením manželství nedošlo k obejití zákona. Odkázal rovněž na požadavky plynoucí z práva EU [čl. 35 Směrnice 2004/38/ES a sdělení Komise ze dne 2. 7. 2009], dle nichž je třeba při prověřování zohlednit velmi konkrétní skutkové faktory. Odmítla-li žalobkyně vypovídat, nese důsledky neposkytnutí součinnosti správnímu orgánu při projednání její žádosti. Na adresu žalobkyně uvedl „[a]*ť již byly její důvody pro odmítnutí výpovědi jakékoliv, mohla a měla být si zároveň vědoma toho, že je na ní, aby své konkrétní jednání a chování podřídila právnímu řádu České republiky.*“ Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou, v níž namítala, že rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy [§ 87e odst. 1 písm. d) a § 15a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, § 68 odst. 3 správního řádu]. Žalobní argumentace byla, stručně shrnuto, stejná, jako ve vyjádření citovaném výše (bod [4]).

[8] Krajský soud v Plzni napadeným rozsudkem rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť na podkladě žalobní argumentace a žalobkyní uváděných důvodů dospěl k závěru, že jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 s. ř. s.] aniž se mohl zabývat námitkami zpochybňujícími zákonnost aplikace § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[9] Kasační stížnost posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů [§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.] a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka opřela výrok zrušeného rozhodnutí o ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, což odůvodnila tím, že v případě žalobkyně bylo naplněno toto ustanovení odmítnutím výpovědi. Povinností stěžovatelky však bylo, jak správně konstatoval krajský soud, aby v odůvodnění odvolacího rozhodnutí tento svůj závěr v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu řádně zdůvodnila, tzn. uvedla, na základě jakých konkrétních skutečností dospěla k závěru, že žalobkyně odmítla bez vážného důvodu vypovídat. Z ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců totiž vyplývá, že žadatel může odmítnout vypovídat pouze, má-li pro to vážné důvody. Žalobkyně dle zjištění krajského soudu vážné důvody pro odmítnutí vypovídat zdůvodnila tím, aby nezpůsobila sobě ani osobě blízké nebezpečí stíhání za spáchání přestupku. Stěžovatelka se však nijak s tímto zdůvodněním žalobkyně nezabývala a nezdůvodnila, proč žalobkyní uváděný důvod pro odmítnutí vypovídat nepovažuje za vážný důvod odpovídající obsahu ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazovala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 - 77, v němž je uvedeno „[*P*]*okud 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, kdyby stěžovatelka odmítla vypovídat na otázky týkající se konkrétních oblastí, nikoliv v případě odmítnutí výpovědi jako celku.*“ Poslední větu stěžovatelka zvýraznila a uvedla, že se neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, protože řízení o žádosti o povolení přechodného pobytu je specifické.

[12] Zdejší soud konstatuje, že citovaný právní názor (vážící se formálně k dřívějšímu znění zákona o pobytu cizinců, což však není s ohledem na podobnost textu rozhodné), není použitelný způsobem, který patrně stěžovatelka zamýšlí, a to z několika důvodů. Předně zdejší soud odkazuje na tehdy řešený předmět řízení, jímž byla jednak námitka, že skutkový základ, z něhož tehdy krajský soud vycházel, nemá oporu ve spisech, a jednak nesprávné právní posouzení otázky, které se sice týkalo ustanovení § 87e odst. 1 a § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců s obdobným zněním, avšak v situaci, kdy tehdejší stěžovatelka a žadatelka o povolení pobytu namítala, že ustanovení § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců bylo nesprávně aplikováno, neboť ona vypovídat neodmítla, ale výpověď podmiňovala předchozím provedením jiných kroků (srov. str. 2 odst. 3 či str. 5 odst. 3 rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 23/2010). Správní orgán prvního stupně tehdy provedl dva pokusy o výslech. Zástupce stěžovatelky uvedl „[Z] *následujících důvodů zcela v korelaci se zákonem č. 326/1999 Sb. a zákonem 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*“ (str. 4 odst. 1 dole citovaného rozsudku NSS). Jako důvod odmítnutí výpovědi byla vyslýchanou uvedena námitka nesprávné aplikace ustanovení § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Tím se však odlišnosti nevyčerpávají, neboť správní orgány tehdy vydaly přezkoumatelné a řádně odůvodněné rozhodnutí. Rovněž nelze přehlédnout, že citované rozhodnutí dopadalo nikoli na situaci odepření výpovědi pro nebezpečí stíhání (srov. i v kasační stížnosti nezmíněnou formulaci předcházející citované pasáži „*V důvodech odmítnutí výpovědi však netvrdila, že by svojí výpovědí mohla způsobit nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.*“ na str. 5 odst. 4 citovaného rozhodnutí). Nyní však

žadatelka výslovně odmítla vypovídat, odkazem na možné způsobení nebezpečí stíhání sebe nebo osoby blízké, za přestupek.

[13] Lze uzavřít, že stěžovatelkou připomenutá věc se týkala situace, kdy žadatelka o přechodný pobyt odmítla vypovídat bez uvedení závažného důvodu, a správní orgán přezkoumatelným způsobem vyložil, proč podle něj nejde o akceptovatelný závažný důvod odmítnutí výpovědi. V tom spočívá podstatná skutková odlišnost od nyní projednávané věci. To platí tím spíše, že nyní zdejší soud rozhodoval v situaci, kdy byl vázán ustálenou judikaturu týkající se přezkoumatelnosti rozhodnutí, která se uplatňuje napříč odvětvími správního práva (z četných rozhodnutí srov. kupř. rozsudky ze dnů 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71, 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008 – 84, 2. 9. 2009, č. j. 1 As 47/2007 – 134, 29. 8. 2007, č. j. 8 As 26/2006 - 71 či 20. 9. 2005, č. j. 2 As 18/2004 – 68 či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS atd.).

[14] Krajský soud dospěl k závěru, že absence zcela konkrétního zdůvodnění mu znemožňuje přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tj. přezkoumat, zda závěr stěžovatelky o tom, že žalobkyni nelze považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie, je či není správný. Dle kasačního soudu jde o právní posouzení, které je zcela v intencích aplikovaných právních předpisů. Stěžovatelka v odůvodnění svého rozhodnutí nesdělila, proč žalobkyní uvedený důvod odmítnutí výpovědi nepovažuje za závažný. Obdobně zdejší soud hodnotí konstatování krajského soudu, podle něhož soud není v soudním řízení oprávněn namísto žalované dohledávat důvody skýtající eventuálně oporu pro výrok napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se nedopustil stěžovatelkou vytýkaných vad, pokud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů rozhodnutí, a zrušil je [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zrušil proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s] pro vady řízení, aniž se mohl zabývat námitkami zpochybňujícími zákonnost aplikace § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[15] Požadavek přezkoumatelnosti se uplatní bez ohledu na stěžovatelkou namítaná specifika řízení o žádosti o povolení pobytu. S ohledem na důležitost ústavně garantovaného práva odmítnout výpověď (čl. 37 odst. 1 Listiny) Nejvyšší správní soud konstatuje, že úvahy správního orgánu prvního stupně o tom (viz výše bod [7]), že odmítnutí výpovědi samo o sobě potvrzuje důvodné podezření, že k takovému jednání došlo, a to ve vztahu k předmětu výslechu, jímž bylo zjištění, zda nedošlo k obcházení zákona, se ocitají za hranou akceptovatelného výkladu, neboť jednak důvody odmítnutí výpovědi se k předmětnému řízení vůbec nemusí vztahovat a jednak jde o využití ústavně garantovaného práva, z něhož lze dovozovat právě jen to, že právo bylo využito. Opačný výklad by toto právo eliminoval. Stěžovatelka přiléhavě uvedla (viz výše bod [7]), že žalobkyně měla své jednání a chování podřídit právnímu řádu ČR a že naplnila ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, avšak z rozhodnutí stěžovatelky není seznatelné ani to, jak bylo toto ustanovení naplněno, tedy proč není žalobkyní uvedený důvod závažný ve smyslu zákona a není ani patrné, že zvolený způsob aplikace podústavního předpisu není v rozporu s čl. 37 odst. 1 Listiny, tedy normou vyšší právní síly.

[16] Nejvyšší správní soud na základě všech shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou a zamítl ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. (výrok I.).

[17] Nejvyšší správní soud rozhodl o věci samé bez jednání (§ 109 odst. 2 s. ř. s.), neboť potřeba provedení ústního jednání v projednávané věci nevyvstala, byť žalobkyně trvala na nařízení jednání (č. l. 29). Samotnou žádost žalobce o projednání kasační stížnosti při jednání však nelze považovat za důvod, pro který by je zdejší soud bez dalšího musel nařídit

(rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publikovaný pod č. 932/2006 Sb. NSS).

[18] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci procesně úspěšná, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá. Žalobkyně byla úspěšná, proto jí zdejší soud přiznal náhradu za náklady zastoupení, tvořené odměnou advokáta za zastupování ve výši 1 x 3.100 Kč, za jeden úkon právní služby, tj. podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], v platném znění (dále jen „advokátní tarif“). Pro účely stanovení výše náhrady soud nezahrnul mezi právní úkony přípravu a převzetí věci v kasačním řízení, neboť stejný advokát zastupoval žalobkyni již předchozím řízení a věc tedy znal. Dále soud zahrnul mezi náklady řízení paušální náhradu hotových výdajů advokáta ve výši 1 x 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), a tuto částku navýšil o DPH ve výši 21 %, z 3.400 Kč, tedy 714 Kč. Požadoval-li advokát částku 2.000 Kč za zaplacený soudní poplatek v řízení před krajským soudem, nebyla mu přiznána, neboť tato částka, stejně jako náhrada ostatních nákladů již byla krajským soudem přiznána. Celkem soud přiznal částku ve výši 4.114 Kč. Tuto částku je stěžovatelka povinna poukázat k rukám zástupce žalobkyně v přiměřené lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok II.).

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

V Brně dne 30. října 2013

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu