ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **N. T. P.**, zast. JUDr. Marcelou Oškrdovou, advokátkou se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2020 čj. OAM-34458-32/DP-2018, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2021, čj. 55 A 25/2020-33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra dne 21. 11. 2019 zamítlo žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, neboť dospělo k závěru, že byla zjištěna závažná překážka pobytu žalobkyně na území spočívající ve výkonu nelegální práce. Ačkoliv žalobkyni byl udělen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání - osoba samostatně výdělečně činná, správní orgán usoudil na základě výpovědi žalobkyně, že vykonávala po několik měsíců nelegálně závislou činnost. Z toho důvodu ministerstvo žádost žalobkyně zamítlo podle § 44a odst. 3 v spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky

a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 1. 9. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla.

[2] Krajský soud v Praze žalobu zamítl. Z protokolů o výslechu dle krajského soudu vyplývá, že žalobkyně byla řádně poučena o svých povinnostech vyplývajících z § 103 písm. c) zákona o pobytu cizinců a upozorněna, že může odepřít výpověď, pokud by takovou výpovědí způsobila sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo přestupek. Krajský soud rovněž shledal, že výkon nelegální práce na rozdíl od neplnění účelu pobytu může být sankcionován jako přestupek, je tedy možné na něj nahlížet přísněji, a nemusí k němu pro naplnění hypotézy § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců docházet po převážnou část doby pobytu. Tvrzení, že od vytýkaného jednání uplynula značná doba, soud nepřisvědčil. Krajský soud se zabýval i dalšími žalobními námitkami, jejichž vypořádání však nebylo zpochybněno podanou kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítá, že byla porušena zásada *nemo tenetur*, neboť byly použity protokoly o jejích výpovědích z jiných řízení jako důkazní materiál pro prokázání výkonu nelegální práce.

[4] Dále namítá, že povinnost žadatele uvést pravdivě a úplně všechny požadované údaje vyplývající z § 103 písm. c) zákona o pobytu cizinců a s ním související sankční ustanovení je diskriminační pro účastníky správního řízení cizí státní příslušnosti a tudíž protiústavní. Není totiž důvod pro odlišné zacházení oproti účastníkům správního řízení s českou státní příslušností, kteří podle § 55 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nemusí vypovídat pravdivě, případně vůbec. Tato úprava je proto v rozporu s antidiskriminačním zákonem, Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Neexistuje totiž rozumný důvod pro rozdílný přístup k účastníkům správního řízení. S ohledem na protiústavnost daných ustanovení byla stěžovatelka také nesprávně poučena, že je povinna vypovídat a nic nezamlčet.

[5] Stěžovatelka je rovněž názoru, že výkon nelegální práce po dobu několika měsíců v poměru k jejímu více než desetiletému pobytu na území ČR není dostatečný pro charakterizování závažné překážky pobytu na území ČR. Krajský soud také neuvedl důvod, proč není relevantní, že správní orgány nepřihlédly ke značné době, která uplynula od údajného protiprávního jednání, čímž založil nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] S námitkou, že krajský soud neodůvodnil, proč podle něj správní orgány nedostatečně zohlednily značnou dobu, která uplynula od protiprávního jednání, se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Krajský soud v bodě 48 rozsudku mj. popsal,

že k nelegální práci přihlíží též ohledně práce pro společnost Hysop minimálně do 28. 2. 2019. Z rozsudku je také zřejmé, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno 21. 11. 2019. Již z toho je evidentní, že jde o necelých devět měsíců, které rozhodně nelze považovat za značnou dobou. Zcela tedy postačovalo, pokud krajský soud na velmi stručnou námitku stěžovatelky v bodě 48 uvedl: *Tvrzení, že od vytýkaného jednání uplynula značná doba, soud s ohledem na výše popsané skutkové okolnosti nepřisvědčil*. Rozsudek tedy není nepřezkoumatelný, protože úvaha krajského soudu je z kontextu odůvodnění zřejmá.

[8] K námitce stěžovatelky, že protokoly o výpovědích nelze použít z důvodu porušení zákazu sebeobviňování lze poznamenat následující. Stěžovatelka se dovolává bez bližší právní argumentace zásady *nemo tenetur se ipsum accusare.* Tu lze vymezit jako právo osoby nepřispívat aktivní činností k vlastnímu obvinění a zákaz donucování k takovému jednání. Pokud jde o ústavní pořádek ČR, pak tato zásada má své zakotvení v Listině, a to konkrétně v čl. 37 odst. 1, podle nějž *každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké* a čl. 40 odst. 4, dle kterého má obviněný *právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven*. Taktéž podle čl. 14 odst. 3 písm. g) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nesmí být obviněný z trestného činu nucen svědčit proti sobě nebo přiznat vinu.

[9] V čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 4 Listiny zakotvená zásada *nemo tenetur* představuje výjimku, privilegium nevypovídat, které je však ústavně omezeno s ohledem na závažnost následku, který by mohl nastat: nebezpečí vystavení *trestního stíhání* sebe či osoby blízké, případně širší možnost osoby již *trestně obviněné* odepřít výpověď. Tato zásada je ve svém ústavně zaručeném rozsahu (nebezpečí trestního stíhání) logicky aplikovatelná na všechny osoby bez rozdílu, včetně cizinců, a to napříč právním řádem. Jinak řečeno, v rozsahu těchto ústavních záruk rozhodně není s cizinci zacházeno odlišně: i oni, coby „každý“, mohou odepřít výpověď, pokud by jí způsobili nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.

[10] Tento ústavní zákaz sebeobviňování byl judikaturou nad rámce trestního řízení v úzkém slova smyslu rozšířen i do dalších oblastí, kde jsou ukládány veřejnoprávní sankce, tj. i pro oblast přestupků (srov. nálezy ÚS ze dne 16. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, bod 102, nebo ze dne 20. 4. 2021 sp. zn. III. ÚS 1679/20 bod 19). Nedopadá však na běžná, nesankční rozhodnutí ve věcech pobytu cizinců, tedy nejde-li o přestupky podle zákona o pobytu cizinců. V tomto směru existuje bohatá judikatura NSS k rozhodnutí o správním vyhoštění (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 Azs 125/2004-54, č. 864/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 23. 05. 2012, čj. 1 As 38/2012- 38, bod 19). Jestliže vyhoštění, v jehož rámci se navíc stanoví doba, po kterou nelze vyhoštěnému umožnit vstup na území členských států Evropské unie, není považováno za sankci, tím spíše jí nemůže být rozhodnutí o neprodloužení pobytu.

[11] V posuzované věci se tedy nejednalo o správní řízení, ve kterém by se řešilo uložení veřejnoprávní sankce, a proto se na něj zásada, které se dovolává stěžovatelka, nevztahuje.

[12] Nejvyšší správní soud dále zvážil stížní námitku týkající se potenciálně diskriminačního charakteru § 103 písm. c) zákona o pobytu cizinců, dle kterého je cizinec

povinen „*uvádět v řízení podle tohoto zákona pravdivě a úplně všechny požadované údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem*“. Dle § 55 odst. 1 správního řádu pak platí, že *každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek; musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet*.

[13] Jinými slovy v případě obecné úpravy správního řízení účastník řízení, na rozdíl od svědka, nemusí vypovídat pravdivě, resp. nemusí vypovídat vůbec. Nicméně pokud jde o řízení podle zákona o pobytu cizinců, obsahuje výše citované ustanovení § 103 písm. c) zákona o pobytu cizinců zvláštní úpravu, která ukládá účastníkům tohoto řízení zákonnou povinnost uvádět pravdivě a úplně všechny požadované údaje, tzn. vypovídat pravdivě a nic nezamlčet.

[14] Diskriminací se obecně rozumí odlišné zacházení ve srovnatelných situacích bez rozumného odůvodnění. V ústavním pořádku je zakotveno v několika ustanoveních, z nichž na posuzovanou situaci dopadá primárně čl. 1 Listiny, konkrétně jeho věta první, že *lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech*.

[15] Pro posouzení dané otázky je významné, že „*uvažovat v kategorii rovnosti lze pouze v relaci mezi nejméně dvěma subjekty ve stejném, resp. srovnatelném postavení […]. Zatímco zpravidla není těžké stanovit, zda právní úprava zachází se dvěma situacemi rozdílně nebo stejně, zcela klíčovým krokem pro aplikaci všeobecné zásady rovnosti je stanovit, zda dvě situace, s nimiž právo zachází odlišně, jsou vskutku srovnatelné, tedy zda jsou relevantně podobné*“ (nálezy ÚS ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03, č. 280/2006 Sb., či ze dne 20. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06, č. 18/2008 Sb.). Uvedené posouzení se musí podle citované judikatury Ústavního soudu dále opírat o kritérium relevance, přičemž to v sobě zahrnuje hodnotový úsudek, který předpokládá pochopení smyslu a účelu přezkoumávané úpravy. Jinak řečeno, pro účely nyní projednávané věci jde v návaznosti na výše uvedené o posouzení toho, zda se z hlediska regulace napadeného mimořádného opatření jedná v případě výše vymezených skupin osob o postavení srovnatelné, či nikoliv. Pokud by se totiž jednalo o nestejné zacházení s nestejnými skupinami osob, nemohla by být námitka diskriminace důvodná.

[16] O srovnatelném postavení účastníka obecného správního řízení a cizince v řízení o pobytu cizinců se nedá hovořit z toho důvodu, že zákon o pobytu cizinců představuje zvláštní právní úpravu oproti obecné úpravě správního řízení a to jen pro účely tohoto zákona. O nerovném zacházení by totiž bylo v prvé řadě možné uvažovat tehdy, pokud by ohledně *téhož typu řízení* zacházel zákon *odlišně s občany a s cizinci*. V obecném správním řízení se však na cizince, stejně jako na občany, vztahuje naprosto stejný § 55 správního řízení. Pokud jde o zákon o pobytu cizinců, tak ten v § 103 písm. c) ukládá povinnost vypovídat, a to pravdivě, pouze cizincům. Nicméně z povahy věci v pozici žadatelů, ve které byla stěžovatelka, jsou pouze cizinci. Pravidla pro všechny žadatele tak jsou shodná. Nelze tedy dospět k závěru, že by účastník obecného správního řízení byl ve srovnatelném postavení s účastníky řízení podle zákona o pobytu cizinců. Správní řád stanoví obecné pravidlo, které se však týká velkého okruhu správních řízení. Je do určité míry i na úvaze zákonodárce, ve kterých řízeních prolomí obecné pravidlo vyplývající z § 55 odst. 1 správního řádu. Aby bylo možné uvažovat o srovnatelném postavení, musela by být srovnávána správní řízení, ve kterých se rozhoduje o obdobných právech

a povinnostech. V případě zákona o pobytu cizinců je nejbližším obdobným řízením řízení o nabytí státního občanství, které však má obdobnou úpravu, jak je uvedeno dále.

[17] Nejde tedy o znevýhodnění cizinců v širším slova smyslu jen z toho důvodu, že jsou cizinci. Strukturálně nelze, jak činí stěžovatelka, klást vedle sebe dva různé legislativní režimy, správní řád a zákon o pobytu cizinců, a z toho, že každý obsahuje jiná pravidla pro jiné situace tvrdit, že jde o diskriminaci v okamžiku, kdy má speciální režim jiná pravidla než režim obecný. Podobnou argumentací by bylo možné zpochybnit jakákoliv pravidla v paralelních procesních režimech, i vlastně jejich samotnou existenci (*protože je* úprava *odlišná*, je diskriminační).

[18] Konečně jako pro srovnatelnost odlišných situací, tak ostatně i pro případné zdůvodnění odlišného procesního režimu, je klíčové, zda pro takovou odlišnost existují rozumné důvody.

[19] V řízení ve věcech pobytu cizinců jsou pro stanovení výjimky racionální důvody. Je totiž oproti běžným správním řízením atypické v několika ohledech. Jednak se rozhoduje výlučně o statusových otázkách daných osob, přičemž pro rozhodnutí o nich je třeba znát více či méně podrobné informace o dané osobě, často včetně otázek týkajících se jejího soukromého života a to i v zahraničí. Ty bez výslechu účastníka nebudou zjistitelné vůbec nebo jen velmi obtížně a se značnými časovými nároky. Výslech účastníka tedy bude velmi často představovat klíčový důkaz v řízení. V řízeních podle zákona o pobytu cizinců hraje také roli významný zájem na tom, aby přítomnost cizince nepředstavovala ohrožení bezpečnosti státu či jiných základních zájmů společnosti, tj. veřejného pořádku. Nelze také přehlédnout, že obecně platí, že je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, bod 23).

[20] Jak již bylo také uvedeno, zákon o pobytu cizinců nepředstavuje jedinou odchylku od obecné úpravy. Stručně lze poukázat na v zásadě obsahově velmi obdobnou úpravu v případě řízení o nabytí státního občanství [§ 63 odst. 1 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky)], které sleduje velmi obdobné cíle, jako řízení podle zákona o pobytu cizinců, neboť jde ve své podstatě o specifické řízení týkající se statusu cizince.

[21] Podle § 113 odst. 1 písm. h) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, platí, že *úřad zastaví řízení, jestliže účastník řízení podal nepravdivou nebo neúplnou výpověď*. I zde je tedy účastník povinen vypovídat pravdivě a v plném rozsahu. Důvody této odchylky jsou velmi obdobné jako v případě řízení o pobytu cizinců. Primárním důvodem je vysoký zájem státu na ochraně utajovaných informací, tedy informací, jejichž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné. Jako v případě řízení o pobytu cizinců jde tedy i otázky bezpečnosti státu či veřejného pořádku. V rámci bezpečnostního řízení jsou také zkoumány otázky týkající se osobního života žadatele, které lze jen obtížně zjistit jinak. Soud k tomu poznamenává, že v bezpečnostním řízení je obecně použití správního řádu vyloučeno, což ale nic nemění na tom, že se materiálně o správní řízení jedná.

[22] Jako další výjimku lze uvést § 180 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, který se použije i na exekuci peněžitých plnění, o nichž bylo rozhodnuto ve správním řízení (§ 106 odst. 3 správního řádu). Podle daného ustanovení je dlužník *v prohlášení o majetku povinen uvést úplné a pravdivé údaje o svém majetku*. V případě prohlášení o majetku je to opět dlužník, tedy účastník daného řízení, který primárně zná svou majetkovou situaci, přičemž jeho majetek by nemusel být bez jeho prohlášení (výpovědi) vůbec identifikovatelný.

[23] Je tedy zřejmé, že zákonodárce i v jiných odůvodněných případech stanoví odchylky od obecných pravidel výslechu účastníků nejen vůči cizincům, ale i vůči českým občanům.

[24] Ustanovení § 103 písm. c) zákona o pobytu cizinců tedy není diskriminační. K tomu soud podotýká, že správní orgány nezpochybnily právo stěžovatelky odmítnout vypovídat, pokud by si tím způsobila nebezpečí trestního stíhání nebo stíhání pro přestupek, o čemž ji před výslechem poučily, jak uvedl i krajský soud a stěžovatelka tuto okolnost nijak nezpochybňuje. Zpochybňuje pouze to, že toto poučení bylo protiústavní, neboť jí měla být poskytnuta širší možnost odmítnutí výpovědi. Jelikož však nebyl shledán protiústavní charakter napadeného ustanovení, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelka byla poučena správním orgánem v souladu se zákonem. Stížní námitka tedy není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou týkající se doby výkonu nelegální práce dostatečné pro charakterizování závažné překážky pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel musí zásadně reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (srov. usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43).

[26] Stěžovatelka žádným způsobem nereaguje na vypořádání této námitky krajským soudem v bodech 42 až 49 napadeného rozsudku, kde krajský soud vyslovil, že v případě výkonu nelegální práce neexistuje žádná judikaturou stanovená časová podmínka *převážné doby*, a že tedy lze výkon nelegální práce, bez ohledu na dobu výkonu této práce, považovat za jinou závažnou překážku pobytu na území. Namítá pouze, že nesouhlasí s právním hodnocením soudu, že doba výkonu nelegální práce dosahuje dostatečné intenzity pro charakterizování jiné závažné překážky pobytu na území ČR ve smyslu § 56 zákona o pobytu cizinců. Tato námitka je však nepřípustná, protože stěžovatelka pouze zopakovala žalobní námitku, která nemůže obstát proti závěrům krajského soudu. Tato kasační námitka je tedy nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[28] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. července 2022

Petr Mikeš
předseda senátu