



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobce: A. M.**, státní příslušnost Ruská federace, v České republice bytem T. G. M. 854/25, K. V., zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, **proti žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17.10.2016, čj. MV-114152-7/SO-2016,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 17.10.2016, čj. MV-114152-7/SO-2016 a rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky ze dne 4.7.2016, čj. OAM-41821-149/DP-2011 se **z r u š u j í** a věc se **v r a c í** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 16.342 Kč, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 17.10.2016, čj. MV-114152-7/SO-2016 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (*dále*

jen „prvostupňový správní orgán“), ze dne 4.7.2016, OAM-41821-149/DP-2011 (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účasti v právnické osobě podle § 44a odst. 3, § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) 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 pozdějších předpisů (*dále jen „ZPC“ nebo „zákon o pobytu cizinců“*).

II. Důvody žaloby

V části žaloby **ad V.** žalobce obecně namítal, že je napadené rozhodnutí v hrubém rozporu s právními předpisy a v řízení, které jeho vydání předcházelo, byla zásadním způsobem ignorována základní procesní práva žalobce, konkrétně § 2 odst. 1 až 4, § 3, § 4 odst. 4, § 6, § 36 odst. 1, 3, § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*). Zejména došlo k porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Napadené rozhodnutí je v rozporu s § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen s.ř.s.*). Prvostupňové rozhodnutí je v rozporu s § 174a ZPC a v rozporu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

V části žaloby **ad VI.** žalobce namítal, že správní orgány vyhodnocením utajované informace vedené pod čj. V83/2013-OAM, jejímž obsahem je stanovisko ÚOOZ ze dne 14.11.2013 a utajované informace čj. V117/2016-OAM, jejímž obsahem je aktualizované a doplňované stanovisko ÚOOZ ze dne 7.6.2016, mají za to, že byly prokázány důvody pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobce dle § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) ZPC, neboť jeho pobyt na území není v zájmu České republiky. V podstatě opakují argumentaci uvedenou v předchozích rozhodnutích, která však byla pro nezákonnost zrušena. Ústředním argumentem zůstává fakt, že původcem utajované informace je Útvar pro odhalování organizovaného zločinu, který je plně způsobilý k vyjádření zájmu České republiky. Prvostupňový správní orgán bez jakékoliv bližší argumentace uzavírá, že utajované informace plně vyhovují všem požadavkům Krajského soudu v Plzni a Nejvyššího správního soudu, na jejichž základě lze přezkoumat důvodnost a věrohodnost jejich obsahu.

V části žaloby **ad VII.** žalobce namítal **nečinnost prvostupňového správního orgánu**, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Uvedl, že bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno nejenom mimo rámec lhůt uvedených ve správním řádu, ale zejména po lhůtě určené rozsudkem zdejšího krajského soudu ze dne 20.4.2016, čj. 57A 14/2016-63, který byl právnímu zástupci doručen 5.5.2016, přesto bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno až 4.7.2016, tj. po uplynutí lhůty stanovené soudem. Žalovaná však takové pochybení přechází s tím, že nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Dle žalobce je nepřijatelné, aby správní orgán po té, kdy byl opakovaně odsouzen za vydání nezákonných rozhodnutí a za nedodržování zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, takto zjevně dále nerespektoval pravomocné a vykonatelné rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, jehož výrokem je beze zbytku vázán. Tento nezákonný postup by mohl zakládat i trestně právní odpovědnost oprávněné úřední osoby, což již avizoval zástupce žalobce ve vyjádření v utajeném režimu, což nebránilo, aby

se s tímto podnětem správní orgán vypořádal a zejména jej v rámci úřední povinnosti postoupil příslušným orgánům k prošetření. Jak bylo uvedeno ve vyjádření, prvostupňový správní orgán měl za daného stavu pouze jedinou možnost, a to rozhodnout kladně o žádosti žalobce, neboť jedině tak by nevznikla žalobci vážná újma a nemohly by být naplněny znaky přečinu. Správní orgány tak buď nechápou důsledky svého jednání, anebo tyto sice chápou, ale vědomě za cenu výše uvedené odpovědnosti trvají na svém evidentně nezákonném a nesprávném stanovisku. Takový postup nemá v demokratickém právním státě žádný prostor, neboť pokud by mohly obecně správní orgány přistupovat k plnění povinností, které jim byly uloženy soudem, uvedeným způsobem, stává se právní úprava dle § 79 s.ř.s. zjevně obsolentní. Ve světle uvedeného se jeví naprosto absurdní, že správní orgány po té, co opakovaně v rámci řízení zahájeného v roce 2011 vydávají nezákonná rozhodnutí a nedodržují soudem uložené povinnosti, vytýkají žalobci, že je ohrožením pro zájmy České republiky, přičemž žalobce se žádné protiprávní činnosti nedopouští a kategoricky odmítá, že by byl jeho pobyt na území České republiky spojen s ohrožením zájmů České republiky. Správní orgány jsou v podstatě připraveny podstoupit jakékoliv vlastní porušení právních předpisů s jediným cílem, zamezit pobytu žalobce na území České republiky, přičemž i kdyby taková snaha byla věcně odůvodněná a žalobce byl opravdu ohrožením pro zájmy České republiky, což žalobce důrazně a opakovaně popírá, nelze tuto snahu realizovat způsobem zjevného porušování právních předpisů. Takový postup je nejenom v rozporu se základní zásadou legality, ale i v rozporu se základními principy demokratického právního státu. Intenzita porušení právních předpisů prvostupňovým správním orgánem je natolik vysoká, že nelze hovořit o „překročení“ lhůt, které samo o sobě nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Stejně jako nezákonným způsobem pořízené důkazy či podklady pro rozhodnutí nemohou odůvodňovat zákonné rozhodnutí, nelze ani evidentní a opakované nedodržení zákonných lhůt určených soudem pro rozhodnutí, považovat za postup, který nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.

K obsahu utajované informace žalobce uvedl, že předchozí dvě rozhodnutí správních orgánů byla již dvakrát jako nezákonná zrušena. V posledních rozhodnutích Krajského soudu v Plzni ze dne 23.9.2015, čj. 57A 71/2014-97 a Nejvyššího správního soudu ze dne 17.6.2016, čj. 4Azs 255/2015-49, zaujaly soudy jednoznačné stanovisko, dle kterého nemá soud možnost dané podklady, resp. utajované informace UOOZ, ověřit a učinit si tak úsudek o tom, zda jsou natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu žalobce. Nejvyšší správní soud pak jde v této souvislosti ještě dál, a poté, co se ztotožňuje s hodnocením stanoviska krajského soudu, uvádí, že informace, které právní zástupce žalobce potvrdil a vysvětlil jejich nezávadnost, nemohou samy o sobě zakládat závažný nesoulad pobytu žalobce se zájmem České republiky při zohlednění existujících vazeb. Pokud pak jde o informace, které zástupce žalobce popřel, není zřejmé, z jakého zdroje tyto informace policie získala a zda jsou věrohodné, přičemž sama policie v utajované informaci vyjadřuje určitou distanci. Pokud se jedná o informace, které právní zástupce nepotvrdil ani nepopřel, rovněž tyto skutečnosti kvalifikuje Nejvyšší správní soud jako nezpůsobilé založit důvod pro zamítnutí žádosti spočívající v dostatečně závažném zájmu České republiky. Z uvedených rozhodnutí pak jednoznačně vyplývá, že k tomu, aby soudy mohly ověřit věrohodnost informace, je zcela nezbytné, aby součástí spisu, ke kterému bude mít přístup minimálně soud, byly konkrétní důkazy či podklady, které budou dostatečným skutkovým podkladem pro

závěry v utajované informaci uvedeně. I kdyby pak bylo možno dovodit, že utajované informace jsou věrohodné a pravdivé, je třeba velmi pečlivě, mimo jiné s ohledem na Úmluvu o právech dítěte, zkoumat přiměřenost napadeného rozhodnutí.

Prvostupňový správní orgán namísto toho, aby po doručení pravomocného a vykonatelného rozhodnutí krajského soudu takové podklady pro rozhodnutí zajistil, byl opět zcela nečinný a teprve poté, co jej právní zástupce žalobce donutil prostřednictvím dalšího pravomocného a vykonatelného rozhodnutí krajského soudu k vydání rozhodnutí, obstaral doplněné stanovisko ze dne 7.6.2016. Právní zástupce poté, co se seznámil s tímto doplněným stanoviskem, a to po uplynutí zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí, musí konstatovat, že jeho obsah neposkytuje jakoukoliv další relevantní informaci, indicii a už vůbec ne důkaz, kterým by bylo možno ověřit původní informace. Je pouze jakýmsi odůvodněním, ale lépe řečeno výmluvou, proč takové podklady, které správní soudy vyžadují, nejsou k dispozici. Tímto doplněným stanoviskem v žádném případě nemůže dojít k naplnění požadavků uvedených v rozhodnutích správních soudů, a přesto prvostupňový správní orgán přistoupil k vydání negativního rozhodnutí. Takový postup již není možno kvalifikovat jako opomenutí, neznalost či nepochopení rozhodnutí krajského či Nejvyššího správního soudu, ale jako jejich zjevné ignorování, které je v naprostém rozporu s principy demokratického právního státu. Právní zástupce uvedl, že je naprosto konsternován argumentací prvostupňového správního orgánu, ze které se podává, že součástí spisového materiálu není utajovaná informace čj. V118/2016-OAM, neboť se nejedná o podklad pro rozhodnutí, ale jde o podklad pro podklad pro vydání rozhodnutí. Právnímu zástupci není uvedena definice takové listiny z hlediska právních předpisů známa, neboť existují pouze podklady pro rozhodnutí. Tímto odůvodněním by mohl správní orgán jakýkoliv podklad, který by chtěl utajit před účastníkem řízení, hodnotit jako podklad pro podklad pro rozhodnutí a omezit tak procesní práva účastníka řízení. Správní orgán se pohybuje již daleko za hranou běžné účelové sofistikované argumentace, neboť taková argumentace již může zásadním způsobem podlamovat garance a jistoty účastníka řízení. Správní orgán naprosto nepochopitelně vyčítá právnímu zástupci, že nepožádal o nahlédnutí do spisu, kdy zároveň uvádí, že by mu zřejmě stejně neumožnil s takovou informací se seznámit. Stejně zmatečné a rozporuplné se jeví odůvodnění v této souvislosti, kdy není zřejmé, zda utajovanou informací byl prováděn důkaz či nikoliv, zda se jedná o podklad pro rozhodnutí či nikoliv a zda tato informace měla vliv na rozhodnutí či nikoliv. Příliš světla do věci nevnesla ani žalovaná, která uvádí, že by nahlédnutím mohlo dojít k vážné újmě zájmům České republiky, stejným způsobem vnímá obsah utajované informace i policie samotná. Odůvodnění je v této souvislosti vnitřně rozporné, když správní orgány na jedné straně uvádí, že se nejedná o podklad pro rozhodnutí a na druhé straně tím odůvodňují splnění požadavků vyslovených v rozhodnutí soudní moci. Pokud se nejedná o podklad pro rozhodnutí, nesmí k takové skutečnosti správní orgány přihlížet. Lze si představit situaci, kdy určité podklady pro rozhodnutí v odůvodněných případech budou vedeny mimo spis a k těmto bude mít přístup pouze soud, aby spravedlivě posoudil důvody rozhodnutí, ale nelze akceptovat postup zvolený správními orgány obou stupňů, kdy je kvalifikována další utajovaná informace jako podklad pro podklad pro rozhodnutí. O nejasném charakteru této informace svědčí i konstatování prvostupňového správního orgánu, že touto listinou není prováděn důkaz.

K návrhu na doplnění dokazování žalobce uvedl, že se s nimi správní orgán nevypořádal, i když byly logické a korespondující s doplněnou utajovanou informací, která uváděla jako zdroj utajované informace trestní spis. Pokud utajované informace skutečně nachází oporu v trestním spise, není jediný důvod, aby důkazy z trestního spisu byly podkladem pro rozhodnutí, což by umožnilo všem zúčastněným ověřit věrohodnost utajované informace. Dle názoru právního zástupce je absurdní, aby původce utajované informace tuto dovozoval z trestního spisu, který žádnému režimu utajení nepodléhá a musel být v rámci hlavního líčení veřejně přístupný. Prvostupňový správní orgán nejenom, že neprovedením tohoto důkazu porušil § 36 odst. 3 ve spojení s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*), ale zároveň je tím zpochybněna věrohodnost utajované informace. Pokud by tomu totiž tak bylo, není zřejmé, z jakého důvodu žalobce v trestní věci nijak nefiguruje, z jakého důvodu mu žádná protistátní či kriminální činnost nebyla prokázána, ale ani prokazována.

K nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí právní zástupce žalobce uvedl, že stejně jako v předchozích opravných prostředcích namítá, že správní orgán zcela rezignoval na povinnost řádně odůvodnit závěry uvedené ve výroku rozhodnutí. Hodnocení závěru a podkladu pro rozhodnutí je naprosto nedostatečné a neodpovídá požadavkům stanoveným v § 68 odst. 3 správního řádu. Hodnocení podkladů pro rozhodnutí je v kompetenci prvostupňového správního orgánu, jak vyplývá mimo jiné z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17.6.2016, čj. 4Azs 255/2015. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí však vyplývá, že tím, kdo hodnotil zájem České republiky ve vztahu k zájmu na ochranu práva žalobce, je nikoliv prvostupňový správní orgán, ale původce utajované informace. Prvostupňovému správnímu orgánu nic nebránilo, aby se k jednotlivým pasážím utajované informace stejně jako Nejvyšší správní soud vyjádřil a tyto hodnotil zejména vzhledem k soukromému a rodinnému života žalobce a jeho rodinných příslušníků. Místo toho paušálně a obecně uvádí, že veřejný zájem je vyjádřen významem původce utajované informace, aniž by konkrétně obsah této informace hodnotil. Správní orgány tak zcela rezignovaly na řádné odůvodnění rozhodnutí a opakovaně je používán pojem „vyhodnocení“. Správní orgány „vyhodnotily“ obsah utajované informace (byť se nejedná o podklad pro rozhodnutí a byť tímto „podkladem pro podklad pro rozhodnutí“ nebyl prováděn důkaz), nicméně není zřejmé, jak. Nejvyšší správní soud s ve výše uvedeném rozhodnutí při respektování principů zákona č. 412/2005 Sb., podrobně zabývá tím, co žalobce popřel, nezpochybnil apod., stejně jako tím zda toto jednání je či není způsobilé ohrozit veřejný zájem. Správní orgány na tuto argumentaci nijak nenavázaly, nezabývaly se tím, nakolik nové skutečnosti, které nejsou žalobci známy, ovlivňují jednotlivé pasáže utajované informace a zatížily tak svoje rozhodnutí zcela zjevnou nepřezkoumatelností.

K nepřiměřenosti rozhodnutí zástupce žalobce uvedl, že souvisí s předchozí námitkou. Správní orgány se řádným způsobem nevypořádaly se zjištěnými skutečnostmi, jak je avizováno v rozhodnutí soudní moci. Rozhodnutí je založeno ve smyslu § 174a ZPC na nedostatečně zjištěném stavu věci. Správní orgány při svém rozhodování vycházely z aktuálních údajů z jejich evidencí, rozměr § 174a ZPC je ale daleko širší. Skutečnost, že se nijak nezabývaly například aktuální ekonomickou situací obchodní společnosti žalobce, či vazbami jednotlivých nezletilých dětí k území České republiky, je nejenom v hrubém rozporu

s § 3 správního řádu, ale tímto postupem správní orgány nepochopitelně přechází zájem nezletilých, který je třeba při každém rozhodování zkoumat, navíc po té, co Nejvyšší správní soudu na tuto skutečnost ve svém rozhodnutí přímo poukazuje. Odůvodnění rozhodnutí žalované, že se neprodloužení platnosti povolení k trvalému pobytu (správně „dlouhodobému pobytu“ – poznámka soudu) nijak nedotkne pobytového oprávnění manželky a jejich společných nezletilých dětí, je odůvodněním naprosto bezobsažným a jako jediné ve vztahu k zájmům nezletilých naprosto nedostatečné a dalece míjící smysl a účel Úmluvy o právech dítěte.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaná navrhovala s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí zamítnutí žaloby. Ztotožnila se s právním názorem prvostupňového správního orgánu, který rozhodl o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání - účast v právnické osobě podle § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 s odkazem na § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb. z toho důvodu, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky.

IV. Jednání soudu

O věci samé rozhodl soud k návrhu žalobce po provedeném jednání, kterého se zúčastnil zástupce žalobce. Žalovaná svoji neúčast omluvila a souhlasila, aby soud jednal bez její přítomnosti. Soud tedy jednal ve smyslu § 49 odst. 3 s.ř.s. bez přítomnosti žalované. Vycházel přitom z obsahu soudního spisu a správního spisu. V režimu utajení bez přítomnosti zástupce žalobce posuzoval obsah utajované informace ze dne 14.11.2013, čj. V34-1/2013-UOOZ/V4 (*dále jen „utajovaná informace ze 14.11.2012“*) a utajované informace ze dne 7.6.2016, čj. V62-32/2014-UOOZ/V4 a čj. V62/33/2014-UOOZ/V4 (*dále jen „utajovaná informace ze 7.6.2017“*).

utajované informace vedené pod č.j. V26/2012-OAM, jejímž obsahem je stanovisko Policie ČR, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu služby kriminální policie a vyšetřování (*dále jen „ÚOOZ“*) ze dne 1.3.2012.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 s.ř.s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Žaloba je důvodná.

Předchozí rozhodování ve věci

Žalobce podal dne 3.6.2011 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě, podle § 44a odst. 1 ZPC. Žádost byla opakovaně zamítnuta, neboť správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu žalobci není ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC v souladu se zájmy České republiky. Podkladem pro jednotlivá rozhodnutí byly utajované informace, jejichž obsahem byla stanoviska Policie České republiky, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, Služby kriminální policie a vyšetřování (*dále jen „ÚOOZ“*), podléhající režimu utajení stupně „vyhrazené“ ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (*dále jen „ZOUI“ nebo „zákon o ochraně utajovaných informací“*), který podle svého § 1 „*upravuje zásady pro stanovení informací jako informací utajovaných, podmínky pro přístup k nim a další požadavky na jejich ochranu, zásady pro stanovení citlivých činností a podmínky pro jejich výkon a s tím spojený výkon státní správy*“.

Poprvé byla žádost zamítnuta prvostupňovým rozhodnutím ze dne 5.3.2012, čj. OAM-41821-56/DP-2011, které bylo zrušeno rozhodnutím žalované ze dne 26.7.2012, čj. MV-53497-4/SO-2012.

Podruhé byla žádost zamítnuta prvostupňovým rozhodnutím ze dne 31.10.2012, čj. OAM-41824-74/DP-2011. Žalovaná rozhodnutím ze dne 6.3.2013, čj. MV-138303-5/SO/sen-2012, zamítla odvolání žalobce a potvrdila prvostupňové rozhodnutí. Podkladem pro rozhodnutí byla utajovaná informace čj. V26/2012-OAM, jejímž obsahem bylo stanovisko ÚOOZ ze dne 1.3.2012 (*dále jen „stanovisko z 1.3.2012“*). Rozsudkem zdejšího krajského soudu ze dne 22.5.2013, čj. 57A 29/2013-202, bylo rozhodnutí žalované zrušeno. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30.1.2014, čj. 4As 108/2013-68, byla zamítnuta kasační stížnost žalované. Žalovaná rozhodnutím ze dne 11.2.2014, čj. MV-138303-39/SO/sen-2012, zrušila prvostupňové rozhodnutí ze dne 31.10.2012, čj. OAM-41824-74/DP-2011 (*všechny rozsudky zdejšího krajského soudu a Nejvyššího správního soudu zde citované jsou dostupné na www.nssoud.cz*).

Potřetí byla žádost zamítnuta prvostupňovým rozhodnutím ze dne 7.4.2014, čj. OAM-41821-104/DP-2011. Žalovaná rozhodnutím ze dne 22.7.2014, čj. MV-73821-3/SO/sen-2014, zamítla odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Podkladem pro rozhodnutí byla utajovaná informace čj. V83/2013-OAM, jejímž obsahem bylo stanovisko z 14.11.2013 (*dále jen „stanovisko ze dne 14.11.2013“*). Rozsudkem zdejšího krajského soudu ze dne 23.9.2015, čj. 57A 71/2014-97, bylo rozhodnutí žalované i prvostupňového správního orgánu zrušeno. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17.6.2016, čj. 4 Azs 255/2015 – 49, byla zamítnuta kasační stížnost žalované (*dále jen „rozsudek NSS ze dne 17.6.2016“*).

Prejudikatura

Nejvyšší správní soud vycházel v rozsudku ze dne 17.6.2016 z usnesení rozšířeného senátu ze dne 1.3.2016, čj. 4 As 1/2015 – 40, kde byla provedena rekapitulace soudní

judikatury o otázce, zda a do jaké míry jsou správní soudy oprávněny věcně přezkoumávat závěry správních orgánů založené na podkladech v režimu utajované informace podle zákona o ochraně utajovaných informací, a kde bylo konstatováno: „*Rozhodovací praxe soudu je tedy v otázce přístupu k závěrům zpravodajských služeb, tvořících podklad pro rozhodnutí žalovaného, naprosto jednotná. Žalovaný ani správní soudy sdělení zpravodajských služeb nepřezkoumávají v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je ve správním soudnictví obvyklý. Judikatura nicméně zdůraznila, že byť jde o podkladové akty, nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení.*“

Následně v rozsudku ze dne 17.6.2016 Nejvyšší správní soud uvedl:

„Z výše uvedených závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu shrnutých rozšířeným senátem vyplývá, že neobstojí názor stěžovatele, který fakticky již z povahy příslušného podkladu (tj. z jeho formální klasifikace jakožto utajované informace) dovozuje i jeho věrohodnost, přesvědčivost a relevanci. Tyto atributy utajovaného podkladu ovšem musí posoudit nejprve správní orgán ve správním řízení jimi vedeném a následně, v případě napadení rozhodnutí správního orgánu správní žalobou, je povinen takovou úvahu učinit soud. Názor stěžovatele by ostatně ad absurdum znamenal, že státní orgány by mohly ze soudního přezkumu libovolně vyloučit podklady pro rozhodování správních orgánů tím, že by je označily za utajovanou informaci s tím, že taková informace by musela být automaticky považována za pravdivou a relevantní.

„Ani okolnost, že stanovisko ze dne 14.11.2013 vydala Policie České republiky, Útvar pro odhalování organizovaného zločinu, jakožto orgán vytvořený za účelem potírání nejnebezpečnějších forem kriminality, nemůže být důvodem pro automatické přiznání atributů věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance tomuto stanovisku. Původce dokumentu je jistě jedním z aspektů, které je nutno při posuzování podkladu zohlednit (např. pokud by obsah informace byl zcela mimo působnost tohoto původce, jistě by bylo třeba přistupovat k takové informaci s krajní opatrností). Na druhou stranu nelze vyloučit ani to, že i kompetentní orgán může sám být uveden v omyl ze strany svých informačních zdrojů, popř. může sám správně dílčí informace mylně vyhodnotit a vyvodit z nich chybné závěry.“

„Posouzení otázky, zda na základě poskytnutého podkladu jiného státního orgánu v režimu zákona o ochraně utajovaných informací lze učinit závěr, že pobyt určité osoby není v zájmu České republiky, a zda tento důvod je přiměřený ve vztahu k zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k pobytu, je ovšem zcela v kompetenci správního orgánu, který řízení o žádosti vede, a tento jeho závěr podléhá úplně přezkumu ze strany správních soudů. Pouze při splnění obou podmínek pak je možno vydat rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k pobytu.“

„Obě uvedené podmínky je nutno hodnotit ve vzájemné souvislosti, neboť lze dát za pravdu žalobci v tom, že důvody, které mohou obstát při odmítnutí udělit povolení k pobytu (dlouhodobé vízum) cizinci, který na území ČR dosud nepobýval, případně pobýval pouze

krátce, a nemá zde proto vytvořené zázemí, respektive nerozvinul zde dosud vazby, které by byly důvodem pro ochranu jeho soukromého a rodinného života, naopak nemusí obstat v případě cizince, který na českém území dlouhodobě žije, má zde rodinu, přátele, popř. profesní, kulturní a jiné vazby. Tak to ostatně zákonodárce výslovně zakotvil, neboť i z textace § 56 odst. 1 písm. j), resp. 35 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona vyplývá rozdíl mezi důvodem pro zrušení víza, potažmo neprodloužení pobytu, kdy důvod pro takové rozhodnutí správních orgánů musí být přiměřený takovému postupu, zejm. s ohledem na soukromý a rodinný život cizince, a na druhé straně při udělení povolení k dlouhodobému pobytu, kdy zpravidla na počátku pobytu cizince, popř. po pouze přechodném pobytu, takového posouzení přiměřenosti důvodu pro nevyhovění žádosti vyžadováno není. V případě žalobce tedy důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k pobytu mohl být pouze závažný nesoulad se zájmem České republiky, který by zároveň převažoval nad právem žalobce na soukromý a rodinný život.“

„V tomto kontextu je rovněž třeba vnímat usnesení Ústavního soudu, kterých se stěžovatel dovolává (usnesení ze dne 22. 1. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04, a ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04), neboť ačkoli cizinci obecně nemají ústavně zaručené právo na vstup a pobyt na území České republiky, ti z cizinců, kteří zde dlouhodobě pobývají a vytvořili si rodinné a jiné vazby na našem území, mohou odvozovat své právo na pobyt na území České republiky z ústavně zaručeného práva na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy). V nález ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07 k tomu Ústavní soud uvedl: „Ačkoliv však subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, Listina cizincům nepochybně zaručuje práva, která mohou být vyhoštěním dotčena. Jsou jimi například právo na život a zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení (ustanovení čl. 6 a 7 Listiny), jež chrání cizince před vyhoštěním do země, kde by tato jeho práva byla ohrožena, anebo právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2), které může vyhoštění bránit, pokud by do něho bylo zasazeno nepřiměřeným způsobem (srov. v tomto smyslu nálezy sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. 1. 2007 (N 17/44 SbNU 217)).“ Stejně tak se stěžovatel mylí, pokud dovozuje, že veřejná bezpečnost a předcházení zločinnosti představují bez dalšího „výjimku ze zákazu zásahu do soukromého a rodinného života účastníka řízení na území České republiky“ podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Členské státy musí totiž i v případě aplikace těchto důvodů pro zásah do práva na ochranu soukromého a rodinného života respektovat obecnou podmínku nezbytnosti takového zásahu v demokratické společnosti, tj. musí zde být naléhavá potřeba takového zásahu a ten musí být přiměřený jeho účelu. Pouze v takovém případě může být vyloučení dalšího pobytu cizince s vazbami na území ČR souladné s čl. 8 Úmluvy (srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Moustaqim proti Belgii, stížnost č. 12313/86, Beldjoudi proti Francii, stížnost č. 12083/86 a Boultif proti Švýcarsku, stížnost č. 54273/00; viz také Amrollahi proti Dánsku, stížnost č. 56811/00, Ylmaz proti Německu, stížnost č. 52853/99 a Keles proti Německu, stížnost č. 32231/02). Žalobce ostatně také důvodně poukazuje na nutnost zvláštního zohlednění zájmu jeho nezletilých dětí při rozhodování o povolení k pobytu (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Ünner proti Nizozemí, stížnost č. 46410/99). Ostatně i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2015, č. j. 4 Azs 222/2015 - 42, zdůraznil, že „i při rozhodování v cizineckých věcech jsou správní orgány povinny dodržovat

čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.) a tedy zohlednit zájem nezletilého dítěte“.

Postup NSS při posouzení stanoviska ÚOOZ ze dne 4.11.2013

Nejvyšší správní soud vycházel ze skutkového stavu, který nebyl žalovanou zpochybňován, tzn. z existující intenzivní vazby žalobce na území České republiky, spočívající jednak v jeho dlouhodobém pobytu zde (od roku 2006) a dále v tom, že zde žije jeho manželka G. G., nar. ..., jejich tři nezletilé děti M. A., nar. ..., M. G., nar. ... a M. T., nar. ..., všichni st. příslušnost Ruská federace a dvě zletilé děti žalobce M. A., nar. ... a M. A., nar. ..., státní příslušnost Ruská federace, jejichž matka dle dostupných údajů z cizineckého informačního systému nikdy neměla na území České republiky platné pobytové oprávnění. Manželka žalobce má na území České republiky povolen trvalý pobyt od ..., jejich tři nezletilé děti od ... (nositelem oprávnění ke sloučení rodiny je manželka žalobce). Zletilé děti žalobce zde mají povolen dlouhodobý pobyt. Manželka a děti žalobce zde žijí mnoho let, některé děti se zde již narodily. Žalobce v České republice podniká prostřednictvím obchodních společností a z této podnikatelské činnosti má dostatečné prostředky pro zajištění životních potřeb jeho a jeho rodiny.

Při zohlednění těchto východisek pak Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení, zda stanovisko z 14.11.2013 představovalo věrohodný, přesvědčivý a relevantní podklad, z něhož by bylo možné usoudit na závažný nesoulad pobytu žalobce na území České republiky, který by převažoval nad právem žalobce na soukromý a rodinný život při zohlednění jeho stávajících vazeb na území České republiky.

Nejvyšší správní soud se po seznámení s obsahem stanoviska z 14.11.2013 ztotožnil s jeho hodnocením učiněným zdejším krajským soudem. Uvedl: „Stanovisko nepochybně je podrobnější a také konkrétnější než původní stanovisko ze dne 1.3.2012 a popisuje řadu okolností, jednání žalobce, resp. jeho styků, které jsou objektivního charakteru. Žalobce se s obsahem stanoviska z 14.11.2013 seznámil již v průběhu správního řízení a obsáhle se k němu prostřednictvím svého zástupce vyjádřil. Některé skutečnosti ve stanovisku potvrdil s tím, že vysvětlil jejich nezavadnost, jiné popřel. Skutečnosti, které jsou dle vyjádření žalobce nesporné, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu považovat samy o sobě za důvod závažného nesouladu pobytu žalobce se zájmem České republiky při zohlednění existujících vazeb žalobce, při zohlednění důvodů, které žalobce uvedl ve svém vyjádření. U některých skutečností, které popřel, není zřejmé, z jakého zdroje tyto informace Policie ČR získala, resp. zda jsou takovéto informace věrohodné (ostatně policie sama ve svém stanovisku vyjadřuje k některým uváděným informacím určitou distanci, neboť používá modální slovesa „měl něco činit“). Policie zdroje svých informací identifikovala pouze všeobecně, aniž by vysvětlila zdroj jednotlivých konkrétních informací uvedených ve stanovisku. K vyjádření žalobce, v němž jsou obsaženy některé konkrétní námitky zpochybňující informace či závěry uvedené v posuzovaném stanovisku, si správní orgány nevyžádaly doplňující stanovisko ze strany Policie ČR. ... Pokud by soud měl vycházet pouze z části stanoviska Policie ČR obsahující skutečnosti, jež žalobce nepopřel resp., u nichž nepodal vysvětlení zpochybňující jejich údajnou zavadnost z hlediska zájmu ČR, pak lze konstatovat, že tato část stanoviska nepředstavuje sama dostatečně závažný zájem České republiky odůvodňující zamítnutí žádosti žalobce. Zbývající skutečnosti uvedené ve stanovisku lze považovat za nedostatečně věrohodné, resp. neověřitelné, mj. i při zohlednění skutečnosti, že žalovaný si nevyžádal stanovisko Policie k vyjádření žalobce.“ Nejvyšší správní soud v té souvislosti odkázal na

svůj obdobný rozsudek ze dne 3.2.2016, čj. 1 Azs 213/2015-54.

Nejvyšší správní soud v závěru rozsudku ze dne 17.6.2016 konstatoval: „*Pokud by správní orgány měly k dispozici další závažné informace ohledně žalobce, které se zdráhají žalobci zpřístupnit, a nepředložily je tedy ani soudu, pak nelze než zopakovat, že ani v případě, že by takovéto informace o nesouladu pobytu žalobce se zájmem České republiky byly v dispozici správních orgánů, nemohlo by rozhodnutí stěžovatele obstát. Soud musí mít možnost se s takovými podklady seznámit. Jak bylo již rovněž vysvětleno mj. v předchozích rozhodnutích soudů v této věci, procesní předpisy umožňují postup, kdy určité podklady hodnotí pouze soud, aniž by o jejich obsahu byl informován žalobce, čímž je obsah utajovaných informací chráněn před jejich vyzrazením.*“

Právní hodnocení

A.

Podle § 44a odst. 3 ZPC: „*Žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahuje obdobně.*“

Podle § 35 odst. 3 věta první ZPC: „*Dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).*“

Podle § 37 odst. 2 písm. b) ZPC: „*Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*“

Podle § 56 odst. 1 písm. j) ZPC: „*Dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*“

Podle § 174a ZPC: „*Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*“

B.

Stanovisko z 14.11.2013 obsažené v utajované informaci čj. V83/2013-OAM, jež bylo předmětem posouzení v předcházejícím soudním řízení, bylo doplněno utajovanou informací

čj. V117/2016-OAM, jejímž obsahem je stanovisko ÚOOZ ze dne 7.6.2016 (*dále jen „utajovaná informace čj. V117/2016-OAM“*), ve kterém je odkázáno na další stanovisko ÚOOZ označené jako utajovaná informace čj. V118/2016-OAM (*dále jen „utajovaná informace čj. V118/2016-OAM“*). Jak bude dále zmíněno, zástupce žalobce byl seznámen toliko s obsahem utajované informace čj. V117/2016-OAM.

C.

Prvostupňový správní orgán k obsahu utajovaných informací uvedl: *„Správní orgán nemůže pominout fakt, že stanoviska obsažená v utajovaných informacích čj. V83/2013-OAM a V117/2016-OAM, poskytl Útvar pro odhalování organizovaného zločinu, který je specializovanou složkou Policie ČR zabývající se odhalováním a vyšetřováním organizovaného zločinu a podílející se na udržování vnitřního pořádku a bezpečnosti a který je dle názoru správního orgánu plně způsobilý k vyjádření zájmů České republiky v této oblasti.“* Důvodným je proto tvrzení žalobce, že pro prvostupňový správní orgán zůstává ústředním argumentem fakt, že původcem utajované informace je ÚOOZ, který je plně způsobilý k vyjádření zájmu České republiky. Žalobci je nutno dát za pravdu, že prvostupňový správní orgán bez jakékoliv bližší argumentace uzavírá: *„Z výše uvedených utajovaných informací je patrné, že vychází z osobní činnosti, jednání a chování žadatele a zároveň se vztahují k delšímu časovému období. Správní orgán je toho názoru, že výše uvedené utajované informace plně vyhovují všem výše uvedeným požadavkům Krajského soudu v Plzni a Nejvyššího správního soudu, na jejichž základě lze přezkoumat důvodnost a věrohodnost jejich obsahu.“* Z posouzení obsahu utajovaných informací čj. V83/2013-OAM a čj. V117/2016-OAM, jak jej učinil prvostupňový správní orgán, nelze seznat, jak prvostupňový správní orgán posoudil atributy těchto utajovaných podkladů pro rozhodnutí, kterými jsou věrohodnost, přesvědčivost a relevance. Pokud jde o utajovanou informaci čj. V83/2013-OAM, bylo již v předchozím soudním řízení zdejším krajským soudem a následně Nejvyšším správním soudem shledáno, že tyto nezbytné atributy nesplňuje a není tak relevantním podkladem pro závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky [§ 56 odst. 1 písm. j) ZPC].

D.

S tím souvisí námitka žalobce, že měla nečinnost prvostupňového správního orgánu vliv na zákonnost touto žalobou napadeného prvostupňového rozhodnutí, kterou shledal soud důvodnou.

Krajský soud zrušil rozsudkem ze dne 23.9.2015, čj. 57 A 71/2014-97, rozhodnutí žalované ze dne 24.7.2014, čj. MV-73821-3/SO/sen-2014, a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí ze dne 7.4.2014, čj. OAM-41821-104/DP-2011, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Věc tak byla vrácena do stádia prvostupňového správního řízení, kdy byla žalobcem podána žádost ze dne 3.6.2011, o které mělo být rozhodnuto tak, že byl správní orgán ve smyslu § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku. Proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu byla žalovanou podána kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Kasační stížnosti nebyl přiznán odkladný účinek. Bylo proto

povinností prvostupňového správního orgánu ve správním řízení rozhodnout o žádosti žalobce ze dne 3.6.2011 ve lhůtě stanovené v § 71 správního řádu, tj. ve lhůtě do 30 dnů, jejíž počátek byl soudem stanoven od právní moci rozsudku ze dne 5.4.2016, čj. 5A 14/2016-63. který nabyl právní moci dne 6.5.2016. O žádosti žalobce tak mělo být dle rozhodnutí soudu prvostupňovým správním orgánem rozhodnuto do 6.6.2016. Utajovaná informace je datována dnem 7.6.2016, tedy po uplynutí soudem stanovené lhůty pro rozhodnutí o žádosti ze dne 3.6.2011. V té souvislosti je nutno připomenout, že o žalobě na ochranu proti nečinnosti prvostupňového správního orgánu v řízení o žádosti žalobce ze dne 3.6.2011 rozhodoval zdejší krajský soud již podruhé. Pokud tedy bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno dne 4.7.2016 a prvostupňový správní orgán při rozhodování o žádosti posuzoval jako podklad pro rozhodnutí utajovanou informaci čj. V117/2016-OAM ze dne 7.6.2016, pak je nutno dospět k závěru, že nečinnost prvostupňového správního orgánu měla vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, a to proto, že prvostupňový správní orgán nejen, že rozhodl o žádosti žalobce po lhůtě stanovené soudem, ale zejména rozhodl na podkladě utajované informace, která nesplňovala nezbytné atributy a nemohla tak být relevantním podkladem pro závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky [§ 56 odst. 1 písm. j) ZPC].

E.

I když je nutno posuzovat ve správním soudnictví rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a odvolacího správního orgánu jako jeden celek, ani žalovaná nezhojila pochybení prvostupňového správního orgánu a neposoudila obsah utajovaných informací, které byly podkladem pro rozhodnutí o žádosti žalobce, z hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance. Žalovaná uvedla, že *„předmětná utajovaná informace je relevantním důkazem o skutečném zájmu České republiky, přičemž zájem České republiky je definován v § 2 písm. b) zákona č. 412/2005 Sb., jako zájem na zachování ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochrana ekonomiky a ochrana života nebo zdraví fyzických osob. Komise konstatuje, že obsah utajovaných informací poskytnutých Policií České republiky, resp. ÚOOZ, považuje za dostatečně konkrétní“*. Uvedla rovněž: *„Jedním z esenciálních znaků právního státu je princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Posouzení proporcionality mezi zájmem České republiky na zákazu pobytu cizince na straně jedné a zájmem na ochraně základních práv a svobod na straně druhé proto musí vycházet z výše uvedeného principu. Převažující veřejný zájem, v posuzovaném případě na zachování veřejné bezpečnosti a předcházení zločinnosti, ostatně představuje v souladu s čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy výjimku ze zákazu zásahu do soukromého a rodinného života účastníka řízení na území České republiky.“*

Konkrétně pak žalovaná k obsahu utajované informace čj. V 117/2016-OAM uvedla, že je jejím obsahem *„aktualizované a doplněné stanovisko ÚOOZ ze dne 7.6.2016, odůvodňující závěr, že v případě účastníka řízení existuje důvodné nebezpečí, že by tento mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, a tedy jeho pobyt na území není v zájmu České republiky. ... Argument účastníka řízení, že na území České republiky nikdy nebyl odsouzen za trestný čin ani přestupek, je irelevantní. Pro naplnění podmínky ustanovení § 56 odst. 1 písm.*

j) zákona č. 326/1999 Sb. se nevyžaduje, aby účastník řízení spáchal trestný čin či přestupek, resp. byl uznán vinným z trestného činu. Postačuje, že jeho pobyt je shledán v rozporu se zájmem České republiky.“

Dále žalovaná uvedla: „Utajovaná informace, resp. stanovisko ÚOOZ, čj. V83/2013-OAM, obsahuje údaje o konkrétních osobách, časové a místní údaje a rovněž údaje o způsobu činnosti, která by měla být v rozporu se zájmy České republiky. Vychází z osobní činnosti, jednání a chování účastníka řízení, které nelze hodnotit jako jednorázové a okolnosti tohoto jednání jsou v utajované informaci dostatečně určité specifikovány, a vztahuje se k delšímu časovému období. Ačkoliv chování a jednání účastníka řízení popsané v utajované informaci nepředstavuje samo o sobě naplnění skutkové podstaty trestného činu, Komise je stejně jako správní orgán I. stupně toho názoru, že napadá sám smysl a účel zákona č. 326/1999 Sb., kterým je úprava vstupu a pobytu cizinců na území České republiky s cílem umožnit pobyt na území České republiky pouze těm cizincům, jejichž setrvání na území České republiky není v rozporu se zájmem České republiky na zachování veřejné bezpečnosti a předcházení kriminality a zločinnosti.“

Dle žalované utajovaná informace čj. V117/2016-OAM „představuje rozšířenou verzi utajované informace čj. V83/2013-OAM. Skutečnosti v ní uvedené jsou mnohem podrobnější a konkrétnější, jsou v ní uvedena konkrétní jména osob a označen způsob, jakým ÚOOZ ke skutečnostem v ní uvedeným dospěl, a to označením zdroje těchto informací. Dle názoru Komise utajovaná informace, jejímž obsahem je aktualizované a doplněné stanovisko ÚOOZ ze dne 7.6.2016, je naprosto přesvědčivá, neexistují v ní žádné nesrovnalosti či pochybnosti a jsou v ní uvedeny konkrétní časové, místní a osobní údaje a zároveň informační zdroje. S ohledem na to se Komise domnívá, že vady utajované informace, které byly vytýkány Nejvyšším správním soudem, byly v tomto řízení zcela odstraněny a skutečnosti uvedené v utajované informaci jsou plně přezkoumatelné.“

S tímto závěrem žalované se krajský soud nemůže ztotožnit. Krajský soud se seznámil s obsahem utajované informace čj. V117/2016-OAM, která je skutečně doplněním původní utajované informace čj. V83/2013-OAM, a z jejího obsahu je zřejmá snaha o podání informace podrobnější, než podal ÚOOZ v předchozí utajované informaci čj. V83/2013-OAM. O obsahu utajované informace čj. V117/2016-OAM krajský soud vzhledem k její povaze nemůže obdobně jako v předchozích rozsudcích sdělit nic bližšího, než to, že byla podána Útvarem pro odhalování organizovaného zločinu a jsou zde popsány aktivity žalobce, a to podrobněji co do místa a času, resp. konkrétní kontakty žalobce s konkrétními osobami, vůči kterým se zpracovatel negativně vymezuje.

Soudu byla předložena rovněž utajovaná informace čj. V118/2016-OAM, která vychází z operativní činnosti ÚOOZ, z konkrétních trestních řízení a popisuje tak způsob, jak byly informace obsažené v utajované informaci čj. V117/2016-OAM získány. Přesto však nelze ani po seznámení s obsahem utajované informace čj. V118/2016-OAM dospět k závěru, že byly soudu vedle informace o aktivitách žalobce, které dle správních orgánů nejsou v souladu se zájmem České republiky, předloženy také důkazy, které by prokazovaly pravdivost, resp. s velkou mírou pravděpodobnosti věrohodnost, těchto informací. Obsah

utajovaných informací čj. V117/2016-OAM a čj. V118/2016-OAM je shodně jako v případě utajované informace čj. V83/2013-OAM shrnutím názoru zpracovatele či zpracovatelů. Soudu však nedává možnost posoudit věrohodnost zde uvedených informací. Nelze totiž vyloučit, jak uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17.6.2016, „*ani to, že i kompetentní orgán může sám být uveden v omyl ze strany svých informačních zdrojů, popř. může sám správné dílčí informace mylně vyhodnotit a vyvodit z nich chybné závěry.*“

Nedostatkem předložených utajovaných informací proto je, že zde nejsou označeny a soudu předloženy zcela konkrétní přesvědčivé důkazy plynoucí z operativní činnosti ÚOOZ, resp. z příslušného trestního řízení, na jejichž základě by mohl soud ověřit, že jsou informace o žalobci věrohodné. I když je oproti utajované informaci čj. V83/2013-OAM v utajované informaci čj. V118/2016-OAM uveden zdroj informací o žalobci, a to konkrétní operativní činnost či konkrétní trestní řízení, pro posouzení věrohodnosti informací o žalobci uvedených v utajovaných informacích soudem to nepostačuje. Věrohodnost a přesvědčivost informací o žalobci poskytnutých ÚOOZ jsou povinny prvotně posoudit správní orgány obou stupňů, a to na základě konkrétních důkazů. V podstatě obdobně jako v trestním řízení. Soud není povinen vyžádat si celý trestní spis a zjišťovat, jakým způsobem se jeho obsah dotýká žalobce. V daném případě prvostupňový správní orgán ani žalovaná si doplnění utajované informace čj. V117/2016-OAM a čj. V118/2016-OAM nevyžádaly. Neměly tak žádný konkrétní podklad pro ověření skutečností, které jsou v utajovaných informacích uváděny. Pokud neprovedly žádné další dokazování, nebyly oprávněny rozhodovat v neprospěch žalobce.

V případě žalobce, jak již bylo uvedeno, mohl být důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky pouze závažný nesoulad jeho pobytu se zájmem České republiky, který by zároveň převažoval nad právem žalobce na soukromý a rodinný život. Krajský soud si však ani po doplnění podkladů utajovanými informacemi čj. V117/2016-OAM a čj. V118/2016-OAM nemohl učinit úsudek, zda jsou informace ÚOOZ natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu žalobce (a celé jeho rodiny) tím, že na jejich základě žalobce nezíská povolení k dalšímu pobytu na území ČR.

Ani po doplnění utajované informace čj. V83/2013-OAM utajovanými informacemi čj. V117/2016-OAM a čj. V118/2016-OAM nelze dospět k závěru, že byly prokázány důvody pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobce na území České republiky podle § 44a odst. 3 ZPC s odkazem na § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) ZPC.

F.

Již v rozsudku ze dne 23.9.2015, čj. 57A 71/2014-97, krajský soud konstatoval, že si dovede představit situaci, kdy by důvody, které by byly uváděny v utajované informaci, jejichž věrohodnost by byla odpovídajícím způsobem doložena, byly natolik zásadní, že by byly způsobilé ovlivnit rozhodování o dalším pobytu žalobce na území České republiky, a že by takovou utajovanou informací nebyl proveden důkaz při veřejném jednání soudu, ale byla

by zpřístupněna toliko krajskému soudu, včetně příslušných důkazů prokazujících s velkou mírou pravděpodobnosti věrohodnost sdělení podávaných v takové utajované informaci, a stejným způsobem by postupoval v rámci případné kasační stížnosti i Nejvyšší správní soud.

K tomu částečně v daném správním řízení došlo, když byl zástupce žalobce seznámen toliko s obsahem utajované informace čj. V117/2016-OAM, kde jsou popsány aktivity žalobce, a nikoliv s obsahem utajované informace čj. V118/2016-OAM, kde je popsán způsob, jak byly informace o aktivitách žalobce získány.

Prvostupňový správní orgán se zabýval otázkou, zda by měl s obsahem utajované informace čj. V118/2016-OAM seznámit žalobce, resp. zástupce žalobce, ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož: *„Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“* Nesprávně však dovodil, že utajovaná informace čj. V118/2016-OAM není podkladem pro vydání rozhodnutí, *„neboť obsahově se jedná o podklady pro podklady pro vydání rozhodnutí, tedy o podklady stanovisek uvedených ve výše zmiňovaných utajovaných informacích, které jediné představují skutkový základ odůvodňující závěr, že pobyt cizince na území není ve smyslu ust. § 56 odst. 1 písm. j) ZPC v zájmu České republiky. Ustanovení § 36 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb. zakládá právo účastníkovi správního řízení vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, které představují skutkový základ pro vydávané rozhodnutí, přičemž však utajovaná informace čj. V118/2016-OAM takovýmto podkladem není, neboť se nejedná o podklady pro vydání rozhodnutí, ale o podklady k podkladům pro vydání rozhodnutí a nelze ji samu o sobě subsumovat pod skutkovou podstatu uvedenou v ust. § 56 odst. 1 písm. j) část první zák. č. 326/1999 Sb.“* Žalovaná zcela správně uvedla, že *„z hlediska právních předpisů není ten pojem znám a jedná se o ne právě vhodně použitý výraz.“*

Podkladem pro rozhodnutí mohou být ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu *„zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé“*. Uvedený výčet podkladů pro rozhodnutí je toliko demonstrativní. Jako podklady pro vydání rozhodnutí mohou sloužit všechny údaje a skutečnosti, které mohou ve smyslu § 3 správního řádu přispět ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Uvádí-li žalovaná, že je z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zřejmé, že prvostupňový správní orgán *„vycházel pouze a jen z utajované informace čj. V117/2016-OAM a čj. V83/2013-OAM, tedy podkladů pro vydání rozhodnutí, přičemž k vytvoření uceleného skutkového obrazu odkázal na utajovanou informaci, která je vedena pod čj. V118/2016-OAM“*, pak je zřejmé, že utajovaná informace čj. V118/2016-OAM, na kterou odkazovala utajovaná informace čj. V117/2016-OAM, měla přispět ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, proto byla ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu podkladem pro rozhodnutí o žádosti žalobce.

V daném případě byl soudu předložen správní spis a utajované informace čj. V83/2013-OAM, čj. V117/2016-OAM a čj. V118/2016-OAM, uložené mimo správní spis. Uvedený postup správních orgánů je v souladu s § 17 odst. 3 správního řádu, podle něhož:

„Z důvodu ochrany utajovaných informací a z důvodu ochrany jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, se v případech stanovených zvláštním zákonem část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis.“ Všechny tři uvedené utajované informace podléhají režimu „vyhrazené“ podle zákona o utajovaných informacích. Vzhledem k tomu jsou nejen uloženy mimo správní spis a je s nimi nakládáno v souladu s režimem stanoveným zákonem o utajovaných informacích, ale podléhají i zvláštnímu režimu při nahlížení do spisu upravenému ustanovením § 38 odst. 6 správního řádu: *„Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije.“* Zástupce žalobce ve správním řízení nepožadoval nahlédnutí do utajované informace čj. V118/2016-OAM.

Správní orgány však zřejmě na základě ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu označily za podklady, kterými byly provedeny důkazy v daném správním řízení, utajované informace čj. V83/2013-OAM a čj. V117/2016-OAM, se kterými byl zástupce žalobce v režimu zákona o utajovaných informacích seznámen. Utajovanou informaci čj. V118/2016-OAM neoznačily žádným z procesních institutů známých ze správního řádu, ale označily ji jako podklad pro podklad (dle prvostupňového správního orgánu) či jako odkaz k vytvoření uceleného skutkového obrazu (žalovaná). Utajovanou informaci čj. V118/2016-OAM však je nutno, na základě toho, co bylo již uvedeno, označit za podklad pro rozhodnutí, kterým byl proveden důkaz podle § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož: *„K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.“* Avšak důkaz podléhající režimu zákona o utajovaných informacích.

Zcela správně proto uvedl prvostupňový správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí, že *„po vyhodnocení obsahu utajované informace V118/2016-OAM naznal, že svým charakterem se jedná o informace, kdy by nahlédnutím (resp. seznámením) žadatele, příp. zmocněného zástupce, mohlo dojít k vážné újmě zájmům České republiky, resp. k ohrožení veřejného zájmu, neboť se lze důvodně domnívat, že by mohlo dojít k vážnému ohrožení a narušení činnosti Policie ČR.“* V této souvislosti prvostupňový správní orgán zmínil, že *„stejným způsobem vnímá obsah předmětné utajované informace policie samotná, přičemž tak lze usuzovat z jejího explicitního odkazu na ust. § 133 zák. č. 412/2005 Sb.“* Dle prvostupňového správního orgánu nebylo žalobci, resp. zástupci žalobce, z uvedeného důvodu umožněno seznámit se s obsahem utajované informace čj. V118/2016-OAM. Prvostupňový správní orgán v té souvislosti rovněž odkázal na Závěr č. 25 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5.12.2015 (odkaz na webové stránky Ministerstva vnitra v sekci legislativa), ve kterém je řešena otázka nahlížení do spisu obsahujícího utajované informace. Poradní sbor došel k závěru, že i kdyby byl utajovanou informací prováděn důkaz (dle prvostupňového správního orgánu tomu tak v daném případě nebylo) a mohlo by v důsledku nahlédnutí do utajované informace dojít k vážné újmě zájmům České republiky, k ohrožení

života či zdraví osob nebo k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie, lze nahlížení odepřít, resp. s příslušnou částí žadatele neseznámit. Žalovaná se s uvedenou argumentací prvostupňového správního orgánu ztotožnila. Rovněž dle názoru soudu prvostupňový správní orgán nepochybil, když s obsahem utajované informace čj. V118/2016-OAM zástupce žalobce neseznámil, neboť se jedná o informaci zpracovatelem označenou za vyloučenou z nahlížení a jejím obsahem je popis operativní činnosti ÚOOZ, jejímž zveřejněním, byť v režimu zákona o ochraně utajovaných informací, by mohlo dojít k narušení operativní činnosti ÚOOZ. Zde je nutno vycházet z ustanovení § 58 odst. 4 ZOUI, kde je stanoveno: „Zvláštní právní předpis stanoví, které fyzické osoby a za jakých podmínek mají přístup k utajované informaci bez platného osvědčení fyzické osoby v trestním řízení, v občanském soudním řízení, ve správním řízení a v soudním řízení správním, a to v rozsahu nezbytném pro uplatnění jejich práv a plnění povinností v těchto řízeních. Přístup k utajovaným informacím lze v těchto případech umožnit pouze na základě poučení podle odstavce 5.“ V daném případě je nutno za zvláštní právní předpis považovat správní řád a jeho ustanovení § 17 odst. 3 a § 38 odst. 6, jak bylo výše uvedeno.

Posuzuje-li soud procesní postup týkající se utajované informace čj. V118/2016-OAM, je bez významu, že označil utajovanou informaci čj. V118/2016-OAM za nedostatečně konkrétní, aby mohl na jejím základě ověřit, že jsou informace o žalobci uvedené v utajovaných informacích čj. V83/2013-OAM a čj. V117/2016-OAM věrohodné. Procesní postup prvostupňového správního orgánu, resp. žalované, nebyl nezákonný, neboť ve správním řízení byl v podstatě zcela správně proveden důkaz utajovanou informací čj. V118/2016-OAM jako podkladem pro rozhodnutí, a to v souladu se zákonem o utajovaných informacích.

Správnost postupu správních orgánů v daném správním řízení je podepřena rovněž ustanovením § 133 odst. 2 ZOUI, podle něhož: *Dokazování v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí zpravodajských služeb nebo policie. K těmto okolnostem lze provést důkaz výsledkem jen tehdy, byl-li ten, kdo povinnost mlčenlivosti má, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn; zprostit mlčenlivosti nelze pouze v případě, kdy by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie; přiměřeně se postupuje i v případech, kdy se důkaz provádí jinak než výsledkem.*“ Podle odstavce 3 tohoto ustanovení: *Úřad označí okolnosti uvedené v odstavci 2, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena; do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou. V ostatním nejsou ustanovení zvláštního právního předpisu o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena.*“ Dle uvedených ustanovení nelze v soudním přezkumu obecně vyloučit dokazování obsahem utajovaných informací. Musí však být splněny zvláštní podmínky pro zajištění jejich ochrany. V daném případě soud dovodil, že je nutno vyloučit dokazování utajovanou informací čj. V118/2016-OAM v rámci veřejného jednání, neboť by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti ÚOOZ. Soud proto postupoval v souladu s uvedenými ustanoveními zákona o utajovaných informacích při nakládání s utajovanou

informací čj. V118/2016-OAM, když se v rámci přerušeného veřejného jednání s jejím obsahem seznámil bez přítomnosti zapisovatelky a zástupce žalobce (žalovaná se k jednání omluvila).

G.

Soud dospěl k závěru, že v řízení o žádosti žalobce nebyly prokázány důvody pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobce na území České republiky podle § 44a odst. 3 ZPC s odkazem na § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) ZPC. Za této situace soud nemohl posoudit, zda byl shledán závažný nesoulad nepovolení dlouhodobého pobytu žalobci se zájmem České republiky, který by zároveň převažoval nad právem žalobce na soukromý a rodinný život. Proto se přiměřeností napadeného rozhodnutí již nezabýval.

V souvislosti s nutností utajení příslušných zjištění ÚOOZ krajský soud obdobně jako Nejvyšší správní soud již v předchozích rozhodnutích uvedl, že si je vědom nelehké úlohy, kterou zde má policie, pokud jde o únik utajovaných informací, a že podrobnosti v utajované informaci uvedené by mohly ohrozit zdroj informací či výsledky práce policie či jiných složek státu. Pak je však na těchto orgánech, aby zvážily poskytnutí příslušných informací soudu k posouzení zákonnosti závěrů správních orgánů učiněných v řízení o povolení pobytu na území České republiky podle zákona o pobytu cizinců. Soud totiž nemůže rezignovat na svoji kontrolní funkci, je-li mu zákonem na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svěřena. Ani v daném případě žalovaná utajovanými informacemi čj. V117/2016-OAM a čj. V118/2016-OAM neprokázala s velkou mírou pravděpodobnosti hraničící s jistotou existenci činnosti žalobce, která by byla v rozporu se zájmy České republiky a mohla být důvodem pro závěr, že pobyt žalobce na území není v souladu s § 56 odst. 1 písm. j) ZPC v zájmu České republiky. K takovému závěru krajský soud vzhledem k obsahu utajovaných informací čj. V117/2016-OAM a čj. V118/2016-OAM dojít nemohl.

Závěr

Soud shledal žalobu důvodnou, když dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzaly správní orgány obou stupňů za základ pro rozhodnutí nemá ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s. oporu ve spise. Soud proto zrušil podle § 78 odst. 1 s.ř.s. napadené rozhodnutí pro tuto vadu řízení. Protože stejnou vadou řízení trpí i prvostupňové rozhodnutí, zrušil i prvostupňové rozhodnutí. Věc vrátil v souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaný podle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem soudu.

VI. Náklady řízení

Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal podle § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil. Náklady řízení spočívají v zaplacených soudních poplatcích, odměně advokáta stanovené podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen advokátní tarif) a náhradě cestovních výdajů advokáta. Zástupce žalobce, advokát, je plátcem

daně z přidané hodnoty, proto se podle § 57 odst. 2 s.ř.s. odměna za zastupování zvyšuje o DPH vypočtenou podle zákona č. 235/2004 Sb. za použití sazby platné v době rozhodnutí soudu, tj. 21 %.

Sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního činí podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 advokátního tarifu 3.100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku 300 Kč.

Odměna advokáta sestává ze 3 úkonů právní služby, a to za jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu (převzetí a příprava věci), jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (podání žaloby) a jeden úkon podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu (účast na jednání soudu dne , tj. včetně paušální částky 10.200 Kč. DPH z této částky činí 2.142 Kč. Odměna advokáta tak činí 12.342 Kč.

K odměně advokáta byly připočteny 4.000 Kč za zaplacené soudní poplatky, a to za žalobu 3.000 Kč podle položky 18 bod 2. písm. a) Sazebníku poplatků, přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě 1.000 Kč podle položky 20 Sazebníku poplatků, kterému bylo vyhověno.

Náklady řízení tak činí 16.342 Kč. K plnění byla podle § 64 s.ř.s. k § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. s ohledem na technické možnosti žalovaného správního orgánu stanovena třicetidenní lhůta, platební místo bylo podle § 64 s.ř.s. k § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. stanoveno k rukám zástupce žalobce, advokáta.

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

V Plzni dne 24. října 2017

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: L. K.