



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **E. S. M. E.**, zast. Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2018, č. j. CPR-31735-4/ČJ-2018-930310-V261, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2019, č. j. 4 A 107/2018 - 43,

takto:

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2019, č. j. 4 A 107/2018 - 43, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 21. 11. 2018, č. j. CPR-31735-4/ČJ-2018-930310-V261, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Vratislava Taubera, advokáta se sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 21. 11. 2018, č. j. CPR-31735-4/ČJ-2018-930310-V261, bylo částečně změněno rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 28. 8. 2018, č. j. KRPA-94443-68/ČJ-2016-000022, jímž bylo žalobci uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) a písm. b) bodu 8. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a současně mu byla stanovena

doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, v délce 5 let. Podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců byla žalobci stanovena doba k vycestování z území ČR do 20 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí a současně bylo v souladu se závazným stanoviskem vydaným podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozhodnuto, že se na žalobce nevztahují důvody znemožňující vycestování uvedené v § 179 téhož zákona. Rozhodnutím žalované došlo toliko k dílčí změně ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to k upřesnění, že správní vyhoštění se ukládá podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců.

[2] Uvedená rozhodnutí byla výsledkem správního řízení o vyhoštění, zahájeného dne 7. 4. 2016 poté, co byla ve dnech 5. 3. 2016 a 6. 3. 2016 provedena kontrola žalobce na adrese H. 13, P. 5, na níž se v tehdejší době zdržoval. Při kontrolách bylo zjištěno, že žalobce nemá na území ČR jakékoliv pobytové oprávnění, avšak ve Spolkové republice Německo mu bylo uděleno oprávnění k pobytu č. X s platností od 23. 2. 2016 do 22. 2. 2017. Ve správním řízení byl proto vyzván, aby jako osoba s povolením k pobytu na území SRN prokázal, že na území ČR pobýval toliko po dobu, po kterou je zde oprávněn pobývat přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum, tj. po dobu nejdéle 90 dnů v časovém úseku 180 dnů. Dne 30. 10. 2016 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 8. a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2. zákona o pobytu cizinců, jímž byla žalobci uložena povinnost opustit území ČR ve lhůtě 20 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU v délce 1 roku. Na základě odvolání žalobce bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změněno tak, že ve výroku rozhodnutí bylo vypuštěno ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2. zákona o pobytu cizinců a byla snížena doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států EU na 6 měsíců, v ostatních částech bylo rozhodnutí potvrzeno. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2017, č. j. 2 A 103/2017 - 27, však bylo rozhodnutí o odvolání zrušeno, neboť správní orgány se měly nedostatečně vypořádat s přiměřeností dopadu do soukromého a rodinného života žalobce. S ohledem na názor soudu zrušil odvolací orgán také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který pokračoval ve správním řízení o vyhoštění.

[3] V pokračujícím řízení správní orgán zjistil, že žalobce je nadále oprávněn k pobytu na území SRN, a to na základě povolení č. X s platností od 15. 2. 2018 do 14. 2. 2020, stejně tak jsou oprávněni k pobytu také manželka žalobce a jeho pět dětí, kteří žijí se žalobcem na stejné adrese v Berlíně.

[4] Dne 15. 6. 2018 bylo se žalobcem zahájeno další správní řízení o vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců, a to na základě zprávy Bezpečnostní informační služby, která byla jakožto utajovaná informace v režimu utajení „vyhrazené“ zařazena pod č. j. V2/2018-OCP do oddělené části spisu, jež byla vyloučena z nahlížení.

[5] Usnesením ze dne 18. 6. 2018 bylo rozhodnuto o spojení obou správních řízení, která vyústila v rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2018, č. j. CPR-31735-4/ČJ-2018-930310-V261. Správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že žalobce jakožto osoba oprávněná k pobytu v SRN neprokázal věrohodným způsobem, že na území ČR pobýval

pokračování

toliko po dobu, po kterou je zde oprávněn pobývat přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum, tj. po dobu nejdéle 90 dnů v časovém úseku 180 dnů, a že naopak bylo ze zprávy zpravodajské služby prokázáno riziko, že by žalobce mohl během svého pobytu ohrozit bezpečnost státu, jeho demokratické základy, životy a zdraví osob. Žalovaná přitom posoudila jako nedůvodnou námitku žalobce, že správní řízení podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců bylo zahájeno neplatně, neboť usnesení o zahájení bylo oznámeno advokátovi, který nebyl ustanoven v této věci jako jeho zástupce, a potvrdila přiměřenost ukládaných opatření ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobce. Pokud jde o námitku týkající se pravdivosti a pravosti informace obsažené ve zprávě zpravodajské služby, žalovaná uvedla, že příslušné „stanovisko“ je v režimu utajovaných informací ve stupni utajení vyhrazené, přičemž odvolací orgán doložené stanovisko plně respektuje a není kompetentní hodnotit jeho obsah a skutečnosti v něm uvedené.

[6] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, o níž rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 8. 1. 2019, č. j. 4 A 107/2018 - 43, jímž byla žaloba zamítnuta. Městský soud neshledal rozhodnutí žalované nezákonným. K námitce „neplatného“ zahájení správního řízení soud uvedl, že ve správním spise byla založena generální plná moc udělená aktuálnímu zástupci žalobce již dne 17. 2. 2017, a proto bylo v souladu s touto plnou mocí, pokud usnesení o zahájení v pořadí druhého správního řízení o vyhoštění bylo oznamováno toliko zástupci žalobce. Městský soud dále konstatoval, že pokud jde o naplnění skutkové podstaty dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 8. zákona o pobytu cizinců, byl to žalobce, kdo neunesl důkazní břemeno, tj. neprokázal, že na území ČR pobýval toliko po dobu, po kterou je zde oprávněn pobývat přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum. K naplnění skutkové podstaty dle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců, která měla být prokázána zprávou poskytnutou zpravodajskou službou, městský soud uvedl, že nemá o pravosti stanoviska žádné pochybnosti, přičemž žalobce kromě chybně uvedené adresy zpravodajské služby nesdělil žádné skutečnosti, proč zprávu považoval za nepravou. Městský soud sice připustil, že *„je složité namítat něco proti neznámému obsahu, avšak žalobcovo tvrzení bylo natolik obecné, že přes veškerá omezení nemohlo stanovisko zpravodajských služeb zpochybnit“*.

II. Obsah kasační stížnosti a řízení o ní

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opřel o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. že napadený rozsudek je nezákonný, neboť je založen na nesprávném právním posouzení věci, a že řízení, v němž bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, trpělo vadami spočívajícími v tom, že při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgán vycházel, byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, přičemž soud měl pro tuto důvodně vytýkanou vadu rozhodnutí správního orgánu zrušit.

[8] Stěžovatel konkrétně zopakoval námitku, týkající se zahájení řízení o vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců, a tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil plnou moc doloženou k zastupování v dříve zahájeném řízení o vyhoštění. Tato plná moc sice byla skutečně doručena správnímu orgánu dne 17. 2. 2017, avšak byla udělena k zastupování v jednom konkrétním řízení a nebyla plnou mocí k zastupování v neurčitěm počtu řízení. Tuto skutečnost lze mít za prokázanou na základě toho, že plná moc nesplňovala formální požadavky kladené na tento typ tzv. prezidiální plné moci podle ust. § 33 odst. 2 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nebyla opatřena úředně ověřeným podpisem. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2016, č. j. 30 A 63/2015 - 44 (zveřejněný ve Sbírce NSS pod č. 3464/2016), podle něhož musí být splněn i požadavek na úřední ověření podpisu na tomto typu plné moci. Stěžovatel se proto domnívá, že plná moc předložená dne 17. 2. 2017 nemohla zmocňovat zástupce k zastupování také v dalším zahájeném řízení (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2005, č. j. 2 As 29/2004 - 120, byla-li obecná plná moc předložena v jiném řízení, byť u stejného správního orgánu, je třeba vztah zmocnění v rámci probíhajícího správního řízení prokázat správnímu orgánu znovu, byť třeba odkazem na plnou moc založenou v jiném spise). Podle stěžovatele mělo být usnesení o zahájení řízení doručeno stěžovateli, což se nestalo, a řízení tak doposud nebylo zahájeno. Městský soud tak jednak nesprávně posoudil právní otázku řádného doručení oznámení o zahájení správního řízení, resp. řádného zahájení řízení, a dále aproboval porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem způsobem, který mohl ovlivnit zákonnost.

[9] Dále stěžovatel uvedl, že městský soud považoval zpochybnění pravosti a pravdivosti stanoviska zpravodajské služby za nepodložené a účelové, avšak podle stěžovatele ani správní orgán prvního stupně, ani žalovaná a konečně ani soud dostatečně nezkoumaly, zda stanovisko zpravodajské služby je skutečně pravé a pravdivé a zda jeho obsah vůbec prokazuje naplnění skutkové podstaty podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel nedisponuje přesnějšími informacemi o tom, kdo se jej snaží poškodit a proč by měl mít zájem na jeho odstranění z konkurenčního prostředí, má pouze informaci, že takové osoby existují a tuto aktivitu vyvíjejí, přičemž se domnívá, že stály i za vznikem stanoviska.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval, že jím předložené důkazy dostatečně prokazují, že nepobýval na území ČR po dobu delší 90 dnů v časovém úseku 180 dnů. Má za to, že objektivně neexistuje důkaz, který by tuto skutečnost mohl jednoznačně prokázat, a nelze mu vyčítat, že využil svého práva odmítnout vypovídat, přičemž nemohl s jistotou dopředu vědět, které uvedené skutečnosti by mu mohly nebo nemohly způsobit nebezpečí stíhání.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti také zopakoval námitku týkající se nepřiměřenosti uložených opatření ve vztahu k jeho soukromému a rodinnému životu. Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením městského soudu, že sedmiletá délka pobytu v SRN není pro posouzení věci podstatná. Za takto dlouhou dobu muselo nutně dojít ke vzniku sociálních vazeb v SRN, kde stěžovatel pobývá. K argumentu, že mu nic nebrání, aby se společně

pokračování

s celou rodinou vrátil do země původu a tam vykonával svůj rodinný a soukromý život, uvedl, že toto není možné s ohledem na tamější bezpečnostní situaci. Stěžovatel v této souvislosti uvedl, že trvá také jeho námitka, že správní orgán prvního stupně vycházel při posouzení otázky možnosti vycestovat ze závazného stanoviska vyžádaného od ministerstva vnitra podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které však bylo vyhotoveno před dvěma lety. Žalovaná sice ve svém rozhodnutí uvedla, že vychází z nového stanoviska, ale i to bylo dle stěžovatele vydáno dne 6. 6. 2017, je tedy také již rok a půl staré. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by stáří závazného stanoviska nemohlo být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Vzhledem k situaci v jeho zemi původu je velice pravděpodobné, že během doby, která uplynula od vydání závazného stanoviska, mohlo dojít ke změně tamějších poměrů natolik závažně, aby byla ovlivněna použitelnost tohoto závazného stanoviska jako podkladu pro vydání rozhodnutí.

[12] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud s ohledem na všechny uvedené skutečnosti zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Společně s kasační stížností podal také návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť má za to, že mu v případě vykonání rozhodnutí hrozí závažná újma. To podle něj platí přinejmenším potud, jde-li o zajištění práva na spravedlivý proces a práva na respektování rodinného a soukromého života.

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti v plné míře odkázala na své rozhodnutí ze dne 21. 11. 2018 a na napadený rozsudek městského soudu, s nímž se ztotožnila. Současně navrhla, aby návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebylo vyhověno, neboť stěžovatel neuvedl žádné relevantní důvody, pro které by měl být odkladný účinek přiznán.

[14] Nejvyšší správní soud zaslal stěžovateli toto vyjádření na vědomí, ten však již na něj nereagoval.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná v části, v níž stěžovatel zpochybnil prokázání naplnění ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců, tj. skutečnosti, že existuje důvodné nebezpečí, že by „mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným obdobným způsobem“. Dále Nejvyšší správní soud shledal v řízení před městským soudem vadu, která má za následek nezákonnost jeho rozhodnutí,

k čemuž musel Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti.

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil to, zda správní orgán prvního stupně i žalovaná dostatečně zkoumaly pravost a pravdivost informace zpravodajské služby, která byla označena jako utajovaná ve stupni vyhrazené, a to za situace, kdy stěžovateli samotnému nebyl obsah stanoviska zpřístupněn a znám. Přitom městský soud v rámci řízení o přezkumu rozhodnutí žalované k této námitce stěžovatele, kterou uplatnil již v odvolání, konstatoval, že se jedná o námitky nepodložené a účelové.

[18] Jak Nejvyšší správní soud ověřil z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, jakož i ze správního spisu, naplnění ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců bylo správním orgánem prvního stupně a rovněž žalovanou prokázáno na základě jediného důkazu, jímž je zpráva Bezpečnostní informační služby, která byla jakožto informace podléhající utajení dle úředního záznamu ze dne 15. 6. 2018 založena v oddělené části správního spisu č. j. V2/2018-OCP a vyloučena z nahlížení. Správní orgán prvního stupně pak tuto zprávu zahrnul do podkladů pro své rozhodnutí, přičemž zpráva tvořila jediný podklad k prokázání toho, že existuje důvodné podezření, že cizinec může během svého pobytu ohrozit bezpečnost státu, jeho demokratické základy a životy a zdraví osob. Správní orgán prvního stupně k tomu dále uvedl, že „z této zprávy lze vyčíst, že existuje relevantní riziko, že cizinec během svého pobytu skutečně může ohrozit demokratické základy, životy nebo zdraví osob.“ (str. 6 odůvodnění rozhodnutí). Odvolací námitku stěžovatele, kterou byla zpochybněna pravdivost a pravost této zprávy, vypořádala žalovaná ve svém rozhodnutí tak, že odvolací orgán musí toto stanovisko respektovat, přičemž není kompetentní hodnotit jeho obsah a skutečnosti v něm uvedené jakkoliv rozporovat („V tomto konkrétním řízení bylo naplnění skutkové podstaty uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců prokázáno a doloženo stanoviskem zpravodajské služby. Uvedené stanovisko je v režimu utajovaných informací ve stupni utajení vyhrazené a odvolací orgán doložené stanovisko plně respektuje. Odvolací orgán ani správní orgán I. stupně nejsou jakkoliv kompetentní hodnotit obsah a skutečnosti uvedené ve stanovisku, ani žádným způsobem jakkoliv obsah stanoviska rozporovat. K hodnocení obsahu je kompetentní pouze zpravodajská služba, která z titulu svého postavení má dostatek relevantních informací stanovisko uplatnit.“, viz str. 7 a 8 odůvodnění rozhodnutí žalované). Konečně městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku konstatoval, že nemá o pravosti stanoviska žádné pochybnosti, přičemž zpochybnění pravosti a pravdivosti stanoviska zpravodajské služby považuje za nepodložené a účelové.

[19] Nejvyšší správní soud se k nakládání a vyhodnocování skutečností plynoucích ze sdělení zpravodajských služeb, které jsou klasifikovány v některém ze stupňů utajení, vyjádřil ve své judikatuře již opakovaně a jeho judikatura byla shrnuta zejména v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40. V něm konstatoval, že rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je v otázce přístupu k závěrům zpravodajských služeb, tvořících podklad pro rozhodnutí správních orgánů, jednotná. „Žalovaný ani správní soudy sdělení zpravodajských služeb nepřezkoumávají v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je ve správním soudnictví obvyklý. Judikatura nicméně

pokračování

zdůraznila, že byt' 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.“

[20] Ačkoliv se rozsudek rozšířeného senátu týkal nakládání s utajovanými informacemi v bezpečnostním řízení před Národním bezpečnostním úřadem, judikatura Nejvyššího správního soudu již dovodila, že stejné závěry platí pro postup správních orgánů v řízení podle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek ze dne 17. 6. 2016, č. j. 4 Azs 255/2015 - 49, nebo rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 49/2017 - 44).

[21] Specifický způsob nakládání s utajovanými informacemi, plynoucími ze zjištění zpravodajských služeb, je odrazem vážení relevantních ústavně chráněných hodnot, především zájmu na ochraně bezpečnosti státu a jeho demokratického zřízení na straně jedné a práva na spravedlivý proces účastníka správního řízení na straně druhé. Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu, ale též Ústavního soudu (například náleze ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, náleze ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu Regner proti České republice ze dne 19. 9. 2017, stížnost č. 35289/11) a Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ve věci ZZ proti Secretary of State for the Home Department), totiž dovodila, že procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně znepřístupněny prostřednictvím institutu vyloučení z nahlížení, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů.

[22] Jak již uvedeno, závěry Nejvyššího správního soudu, které byly vyneseny převážně ve věcech týkajících se bezpečnostního řízení, plně dopadají také na jiná správní řízení, v nichž jako podklad rozhodnutí slouží informace poskytnuté zpravodajskou službou v některém ze stupňů utajení. V řízení o správním vyhoštění cizince proto správní orgán nesmí rezignovat na zkoumání věrohodnosti a přesvědčivosti takové zpravodajské informace. Věrohodnost, přesvědčivost a relevanci takové informace nelze dovozovat již ze samotné povahy takového dokladu (z jeho formální klasifikace jakožto utajované informace) nebo ze skutečnosti, že informace poskytuje orgán státu, do jehož výlučné pravomoci posuzované otázky spadají (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2016, č. j. 4 Azs 255/2015 - 49, body [21] a [22]). Z informací zpravodajské služby musí být patrné, jakým způsobem byly získány a o jaká konkrétní skutková zjištění se opírají, tj. nesmí se jednat o pouhé názory a domněnky zpravodajské služby, ale přinejmenším o reprodukci skutkových zjištění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 - 28). Všechny tyto atributy musí posoudit sám správní orgán ve správním řízení, a pokud informace zpravodajské služby takovým požadavkům nedostojí, pak může správní orgán vyžadovat od příslušné zpravodajské služby jejich doplnění; v opačném případě taková informace neobstojí jako podklad pro správní rozhodnutí, zvláště za situace je-li podkladem jediným.

[23] Rovněž specifické je pak postavení správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Právě s ohledem na to, že je to až soudní přezkum, který v souladu se shora uváděnou judikaturou představuje vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení, je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit výše uvedená hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil; úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40).

[24] Jak již bylo výše uvedeno, v daném případě jak správní orgán prvního stupně, tak žalovaná zcela rezignovaly na bližší zkoumání věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance informace poskytnuté v režimu utajení zpravodajskou službou, a to pouze odkazem na to, že se jedná o utajovanou informaci, kterou jsou povinny bez dalšího plně respektovat a nejsou kompetentní jakkoliv hodnotit její obsah. Správní orgány nejsou skutečně oprávněny ani povinny zkoumat pravdivost poskytnuté informace, kterou zpochybňoval stěžovatel, avšak dle požadavků výše citované judikatury jsou povinny se zabývat věrohodností, přesvědčivostí a relevancí poskytnuté informace, a to bez ohledu na to, zda sám účastník řízení tyto otázky před správními orgány vznáší, neboť ověření těchto skutečností představuje vyvážení procesního omezení účastníka řízení, který se sám nemůže s obsahem informace seznámit.

[25] Městský soud pak k námitce stěžovatele zpochybňující pravost stanoviska uvedl, že o ní nemá žádné pochybnosti, aniž by se vyjádřil k dalším hlediskům, která jsou dle shora uvedené judikatury pro soudní přezkum rozhodující. Ze spisu městského soudu Nejvyšší správní soud zjistil, že správní soud sice měl při rozhodování k dispozici správní spis, ale bez oddělené části obsahující utajovanou informaci. Tato část spisové dokumentace nebyla předložena v řízení o kasační stížnosti ani Nejvyššímu správnímu soudu, který však vzhledem k dalším závěrům nepovažoval za nezbytné se s vlastním obsahem utajované informace seznámit.

[26] Je tak zřejmé, že městský soud provedl přezkum této části řízení pouze formálně, bez opory v příslušné části správního spisu, tj. aniž by se s obsahem utajované informace zřejmě seznámil. Povinností městského soudu přitom bylo (právě s ohledem na to, že soudní přezkum správního řízení, ve kterém jako podklad pro rozhodnutí sloužily utajované informace, k nimž je odepřen přístup účastníkovi řízení, představuje vyvážení procesního omezení účastníka se s utajovanou informací seznámit) provést její hodnocení z pohledu výše uvedených kritérií věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance ve vztahu k závěru žalované o tom, že zde existuje důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, jeho demokratické základy a životy a zdraví osob. Nejvyšší správní soud výslovně zdůrazňuje, že povinností správního soudu není posoudit pravdivost uváděných informací, ale jejich věrohodnost, přesvědčivost a relevanci.

[27] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že řízení před oběma správními orgány bylo stíženo vadou, konkrétně že při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgány ve svých závěrech vycházely, nerespektovaly požadavky vztahující se ke zkoumání utajované

pokračování

informace jakožto procesně způsobilého podkladu správního rozhodnutí, resp. že jako výlučný podklad, na jehož základě vyvodily závěr o tom, že v případě stěžovatele existuje důvodné nebezpečí, že by mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, sloužila informace poskytnutá zpravodajskou službou, aniž by sám správní orgán podrobil tuto informaci hodnocení z pohledu její věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance. Tato informace přitom nebyla pro správní orgány závazným podkladem ve smyslu § 50 správního řádu, a správní orgány tak nesměly rezignovat na její samostatné hodnocení ve světle výše uvedených kritérií plynoucích ze soudní judikatury. Jedná se přitom o vadu, která byla způsobilá ovlivnit zákonnost samotného rozhodnutí žalované, neboť ve vztahu k naplnění § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců byla informace zpravodajské služby jediným podkladem rozhodnutí.

[28] Městský soud pak pochybil, pokud pro tuto vadu správního řízení sám rozhodnutí žalované nezrušil. Sám pak rovněž zatížil řízení vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť se v rámci soudního přezkumu zjevně neseznámil s obsahem utajované informace a neprovedl její přezkum z pohledu stejných kritérií, která měla na tento podklad uplatnit již žalovaná. Správní soud má však v takovém případě specifické postavení, neboť svým přezkumem garantuje vyvažování omezení procesních práv účastníka řízení, který sám nemohl s obsahem utajované informace seznámit. Pokud takový přezkum neprovedl, zatížil své rozhodnutí procesní vadou, která má za následek nezákonnost jeho rozhodnutí.

[29] Nejvyšší správní soud pak byl v důsledku již vyřčeného nucen přitakat také námitce stěžovatele týkající se zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Jak uvedl správní orgán prvního stupně a aproboval také městský soud, „*naproti žalobcovu soukromému a rodinnému životu stál závažný veřejný zájem na demokratických základech ČR, životech a zdraví osob*“ (bod 18. rozsudku). Pokud však bylo výše konstatováno, že závěr o ohrožení těchto ústavních hodnot ze strany stěžovatele byl v řízení učiněn nezákonně, pak se také tato skutečnost musí odrazit v posouzení závěru o přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života.

[30] Další námitky stěžovatele, vznesené v kasační stížnosti, posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodné.

[31] Pokud jde o námitku, podle níž správní řízení o vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců nebylo dosud řádně zahájeno, neboť usnesení o zahájení bylo doručováno pouze zástupci stěžovatele, který však předložil správnímu orgánu plnou moc pouze pro jiné řízení o vyhoštění zahájené dříve, považuje ji Nejvyšší správní soud za nedůvodnou. Stěžovatel namítá, že plná moc udělená v dříve zahájeném řízení byla určena toliko pro toto řízení a nejednalo se o plnou moc pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, zejména pak taková plná moc postrádala zákonem předepsanou formu, tj. úředně ověřený podpis. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením městského soudu, že plná moc ze dne 15. 2. 2017, založená u žalované dne 17. 2. 2017, je generální plnou mocí bez toho, že by vymezila konkrétní řízení, pro něž byla udělena. Souhlasit lze se stěžovatelem v tom,

že se nejedná o tzv. prezidiální plnou moc podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, na níž jsou kladeny požadavky na formu a způsob uložení u správního orgánu, což plná moc ze dne 15. 2. 2017 zjevně postrádá. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu však platí, že pro posouzení plné moci je podstatný úmysl zmocnitele a zmocněnce, který má přednost před formálními náležitostmi plné moci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 138/2016 - 27). Nejvyšší správní soud sdílí názor městského soudu, že plná moc ze dne 15. 2. 2017, která nebyla omezena na konkrétní řízení před správním orgánem, byla pro správní orgán dostatečným podkladem pro závěr, že stěžovatel je zastoupen i v dalším řízení s totožným předmětem a před tímž správním orgánem. Má-li mít přednost skutečný úmysl zmocnitele a zmocněnce, pak tento úmysl byl ostatně stvrzen postupem zástupce stěžovatele, který i přes později (v odvolání) tvrzený nedostatek zastoupení činil v řízení jménem stěžovatele procesní úkony, například dne 27. 6. 2018 nahlížel do správního spisu, aniž by před těmito procesními úkony sám předložil správnímu orgánu novou plnou moc. Tímto jednáním dal podle Nejvyššího správního soudu dostatečně srozumitelně najevo, že úmyslem bylo stěžovatele zastupovat i v tomto správním řízení. Ostatně totožnou generální plnou mocí ze dne 15. 2. 2017 zástupce stěžovatele prokazoval své oprávnění jednat jak v řízení před správním soudem, tak nyní i v řízení o kasační stížnosti.

[32] Nejvyšší správní soud považuje za správné i závěry městského soudu, týkající se neunesení důkazního břemene ze strany stěžovatele, pokud jde o naplnění ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 8. zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení platí, že „[p]olice vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na 5 let, neprokáže-li cizinec věrohodným způsobem, že na území smluvních států pobývá po dobu, po kterou je na tomto území oprávněn pobývat přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum“. Bylo proto na stěžovateli, který měl a nadále má povolen pobyt na území SRN, aby prokázal, že se na území ČR zdržoval pouze po dobu 90 dnů v rámci 180 po sobě jdoucích dnů. Judikatura Nejvyššího správního soudu již aprobovala to, že důkazní břemeno k prokázání oprávněnosti pobytu tíží cizince (rozsudek ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 Azs 284/2014 - 28, nebo rozsudek ze dne 11. 5. 2017, č. j. 10 Azs 338/2016 - 27). Je to proto stěžovatel, kdo je povinen prokazovat oprávněnost svého pobytu na území ČR, a tato povinnost vyplývá výslovně přímo z ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 8. zákona o pobytu cizinců, který je toliko odrazem čl. 12 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) a který upravuje vyvratitelnou domněnku nesplnění podmínky délky pobytu v dotyčném členském státě („Není-li cestovní doklad státního příslušníka třetí země opatřen otiskem vstupního razítka, mohou se příslušné vnitrostátní orgány domnívat, že držitel nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky délky pobytu použitelné v dotyčném členském státě.“), přičemž podle ustanovení čl. 12 odst. 2 nařízení je na cizinci, aby prokázal opak („Domněnku podle odstavce 1 je možné vyvrátit, pokud státní příslušník třetí země jakýmkoli způsobem předloží věrohodné důkazy, například v podobě jízdenky či letenky nebo svědectví o své přítomnosti mimo území členských států, o tom, že podmínky týkající se délky krátkodobého pobytu dodržel.“).

pokračování

[33] Bylo proto na stěžovateli, aby prokázal, že splnil stanovenou délku pobytu na území ČR. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel nejprve odmítl vypovídat, aby sobě nepřivodil stíhání za správní delikt, a posléze předložil správnímu orgánu pouze své čestné prohlášení ze dne 20. 8. 2016. Stěžovatel měl jistě možnost předkládat další důkazy, jimiž by prokázal, v jakých časových obdobích se zdržoval v ČR a v jakých mimo jeho území. Ostatně k prokázání navrhl dne 13. 10. 2016 výslech tří svědků s uvedením jejich jmen a příjmení, avšak následně již zůstal nečinný a správnímu orgánu nepředložil bližší označení těchto svědků a jejich adres. Lze proto souhlasit s městským soudem v tom, že ačkoliv stěžovatele tížilo důkazní břemeno, zůstal v řízení v tomto směru pasivní a nečinný.

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti dále zpochybnil aktuálnost závazného stanoviska ministerstva vnitra vydaného podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců k důvodům znemožňujícím vycestování podle § 179 téhož zákona. Nejvyšší správní soud sdílí názor městského soudu, že objektivní „stáří“ stanoviska nemůže být samo o sobě důvodem nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu. Na druhou stranu plynutí času nemůže být zcela irrelevantní: pokud má obsah stanoviska vždy odrážet aktuální situaci v zemi původu, lze se domnívat, že po určité době, kterou však nelze a priori objektivizovat a zobecnit, se přirozeně aktuálnost informací obsažených ve stanovisku oslabuje. Je pak na účastníkovi řízení o vyhoštění, aby správnímu orgánu předložil konkrétní skutečnosti, které podle něj zpochybňují aktuálnost stanoviska, a je povinností správního orgánu tyto konkrétní námítky konfrontovat s obsahem existujícího stanoviska a vyvrátit je; teprve pokud by se mu to s oporou ve stávajícím stanovisku nepodařilo, měl by povinnost vyžádat si podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců v řízení stanovisko nové. V daném případě však stěžovatel v řízení před žalovanou, ani před soudem, neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by dokládaly takové změny v zemi původu, které by v jeho konkrétním případě zpochybnil neexistenci důvodů znemožňujících mu vycestování, k čemuž dospělo existující závazné stanovisko. Tvrzení, že změna poměrů v zemi původu je vysoce pravděpodobná, ke zpochybnění aktuálnosti stanoviska nepostačuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud pochybil, pokud na základě výše uvedených důvodů nepřistoupil ke zrušení rozhodnutí žalované a sám navíc zatížil řízení procesní vadou, která měla za následek také nezákonnost jeho vlastního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto rozsudek městského soudu podle § 103 odst. 1 písm. b) a § 103 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 109 odst. 4 a § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud zrušil i rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaná je v dalším řízení vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V něm je povinna se zabývat zprávou Bezpečnostní informační služby, která byla zařazena do oddělené části správního spisu jakožto utajovaná informace ve stupni utajení vyhrazené pod č. j. V2/2018-OCP, kterou žalovaná sama posoudí z hledisek uvedených výše v tomto rozsudku, a vyhodnotí, zda je z pohledu těchto kritérií dostačující pro právní závěr podle § 119 odst. 1 písm. a)

bodu 1. zákona o pobytu cizinců, a znovu pak posoudí všechny relevantní okolnosti odůvodňující právní závěry, že v případě stěžovatele byly naplněny důvody pro jeho vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 8. a § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců.

[36] Za situace, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti ve lhůtě do 30 dnů ode dne zahájení řízení (§ 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 odst. 4 s. ř. s.), nerozhodoval již samostatně o návrhu na přiznání jejího odkladného účinku.

[37] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[38] Náklady řízení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tvoří odměna advokáta ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby v podobě sepsání kasační stížnosti [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) téže vyhlášky (písemné podání nebo návrh ve věci samé)], a jeden režijní paušál 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, zvýšená o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty (dále jen DPH) ve výši 21 %, neboť zástupce stěžovatele je plátcem DPH. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí částku 4 114 Kč. Náklady řízení o žalobě tvoří odměna advokáta ve výši 6 200 Kč za dva úkony právní služby [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a d) téže vyhlášky (převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, písemné podání nebo návrh ve věci samé)], a dva režijní paušály po 300 Kč za dva úkony právní služby dle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, zvýšená o částku 1 428 Kč odpovídající DPH. Celkem tedy náklady řízení o žalobě činí 8 228 Kč. Celková výše nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti činí 12 342 Kč. Žalovaná je povinna zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení v této výši k rukám jeho zástupce Mgr. Vratislava Taubera, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. března 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu