



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **A. T.**, zastoupeného JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 18, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 4. 2020, č. j. MV-43398-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2021, č. j. 31 A 19/2020 – 136,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2021, č. j. 31 A 19/2020-136, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 30. 4. 2020, č. j. MV-43398-4/SO-2020, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaná **j e p o v i n n a** uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 29.700 Kč, k rukám jeho zástupkyně JUDr. Ireny Strakové, advokátky, se sídlem Karlovo náměstí 18, Praha 2, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] V projednávané věci jde o odpověď na otázku, zda utajované informace zásadní pro zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (účast v právnické osobě) jsou věrohodné, přesvědčivé a relevantní.

[2] Žalobce podal dne 13. 1. 2015 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě, a to dle § 46 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[3] Ministerstvo vnitra jako správní orgán I. stupně žádost zamítlo. K odvolání žalovaná jeho rozhodnutí zrušila a věc mu vrátila k dalšímu řízení. Dne 20. 5. 2019 byl sepsán úřední záznam o tom, že součástí spisu jsou i utajované informace, poskytnuté Policií České republiky či zpravodajskými službami, které jsou za podmínek § 17 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), vedeny mimo spis pod sp. zn. V-90/2018-OAM, přičemž s ohledem na povahu daných podkladů není možné, aby se s nimi účastník řízení seznámil, neboť by došlo ke zmaření účelu jejich utajení.

[4] Správní orgán I. stupně opětovně zamítl žádost, tentokrát podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, a to pro důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu.

[5] K odvolání žalobce žalovaná opět zrušila rozhodnutí orgánu I. stupně s tím, že závadné jednání žalobce obsažené v utajované informaci vedené mimo spis není možné podřadit pod neurčité právní pojmy uvedené v § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců.

[6] V rámci nového projednání byl sepsán záznam do spisu, z něhož plyne, že součástí spisového materiálu jsou další utajované informace poskytnuté Policií České republiky či zpravodajskými službami, které jsou za podmínek § 17 odst. 3 správního řádu uchovávané mimo spis pod sp. zn. D256/2019-OAM.

[7] Správní orgán I. stupně podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců zamítl žádost žalobce pro důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu. Nyní i s odkazem na novou informaci (viz bod [6]).

[8] Žalovaná v rozhodnutí o odvolání považovala utajované informace za podřaditelné pod pojem „ohrožení bezpečnosti státu“. Utajované informace obsahují údaje o činnosti, která je v rozporu se zájmy České republiky, resp. která směřuje proti její bezpečnosti (i jejích obyvatel), chování účastníka řízení popsané v utajované informaci lze označit za závažné narušení veřejného pořádku. Šlo přitom o osobní chování žalobce; co do aktuálnosti je z informace zřejmé, že žalobce se takto projevuje kontinuálně a po delší dobu, zcela určitě se nejedná o jednorázové, náhodné jednání, u kterého by se dalo předpokládat, že se v budoucnu nebude opakovat. Zdrojem informace byla operativní činnost prováděná podle zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě. Žalovaná shledala i naplnění požadavku dostatečnosti závažného ohrožení některého ze

základních zájmů společnosti, tedy proporcionality mezi opatřením a závažností jednání. Činnost žalobce popsaná v utajované informaci představuje závažné ohrožení zájmu společnosti na potírání kriminality.

[9] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce správní žalobu. Namítal, že řízení je od samého počátku vedeno snahou nevyhovět jeho žádosti. Poukázal na nestandardní postup při nahlížení do spisu. K utajovaným informacím sdělil, že je na soudu, aby ověřil, že obsahuje dostatečně konkrétní informace, co do konkrétních osob a jednání žalobce, která specifikovaná činnost je v rozporu se zájmy České republiky a zda vyplývá přímo z chování žadatele, např. z konkrétních styků s dalšími osobami. Žalovaná i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevantnost ve vztahu k bezpečnostnímu řízení. Z povahy utajované informace a v souladu s platným právem žalobce nemá k obsahu informace přístup, nemůže se k ní vyjádřit, a to i přesto, že by jinak měl mít právo účinně se v rámci zásad spravedlivého procesu bránit. Přístup, při němž jiný oprávněný zájem toto právo převyší, je jistě pochopitelný, ovšem s ohledem na závažnost důsledků je kladen na soud požadavek vyváženosti a správného hodnocení, neboť přezkoumatelnost rozhodnutí je zde více než omezená. Informace, na niž se žalovaná odvolává, by měla být proto dostatečně konkrétní, obsahující časové i místní údaje a rovněž údaje o způsobu činnosti, která má být v rozporu se zájmy České republiky. Žalobce se k žádné z uvedených skutečností nemohl vyjádřit, vysvětlit, případně ji vyloučit, může pouze konstatovat, že pokud zpravodajská služba nevyhodnotila svá zjištění správně, tvrzení se nezakládají na pravdě.

[10] Sám uvádí, že je bezúhonný, nebyl a není členem žádné organizace představující ohrožení bezpečnosti České republiky, nikdy s takovou organizací nespolupracoval a nesměruje k jednání, kterým by bezpečnost státu mohla být ohrožena.

[11] V rámci ústního jednání u krajského soudu sdělil, že trpí roztroušenou sklerózou; předložil společenské záruky a navržení svědci jej v písemných podáních charakterizovali jako poctivého člověka, který je integrován ve společnosti, pracuje, je odpovědný a pomáhá i různým spolkům chránícím zvířata, přispívá na dobročinné účely. Nedávno se oženil a s manželkou hodlají založit rodinu.

[12] Krajský soud dospěl k závěru, že činnost popisovanou v utajovaných informacích je možné podřadit pod ohrožení bezpečnosti státu. Utajované informace považoval za věrohodné, přesvědčivé a relevantní. Potvrdil rovněž hodnocení žalované k čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod co do převažujícího veřejného zájmu na zachování veřejné bezpečnosti a předcházení zločinnosti oproti zákazu zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Tento zájem upřednostnil i před dalšími skutečnostmi uváděnými žalobcem, včetně případných procesních pochybení správních orgánů. Pro výše uvedené žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[13] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[14] V ní uvádí, že se krajský soud dostatečně nezabýval namítanými nesrovnalostmi, které zde existovaly již od roku 2015 (odepření seznámení účastníka řízení se spisovým materiálem před vydáním rozhodnutí).

[15] Stěžovatel dále obsáhle citoval judikaturu vztahující se k povinnostem soudů v rámci přezkumu řízení s utajovanými informacemi. Uzavřel, že krajský soud se nevypořádal dostatečně se všemi skutečnostmi, které mají vliv na posuzovanou věc a které ve svém souhrnu vzbuzují pochybnosti o věrohodnosti, přesvědčivosti a relevantnosti obsahu utajované informace a způsobu jejího uvedení jako důvodu pro nevyhovění žádosti stěžovatele. Předmětná ustanovení zákona o pobytu cizinců (upravující uvedenou problematiku) dávají správnímu orgánu neomezenou možnost uskutečňování výkonné moci státu prostřednictvím státní správy, která zákony netvoří, nýbrž aplikuje. Stěžovatel se domnívá, že způsob posuzování jeho případu o tom jednoznačně vypovídá. Z tohoto důvodu považuje za důvodné zabývat se vedením správního řízení na I. stupni.

[16] Pro výše uvedené navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[17] Žalovaná nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, přičemž odkázala na předchozí správní řízení a rozsudek krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení je řádně zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud v případě rozhodování na základě utajovaných informací konstantně judikuje, 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“* (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 – 40, č. 3667/2018 Sb. NSS a v něm citované rozsudky – např. rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101 či rozsudek ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 – 28). Tyto informace by tak měly obsahovat popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policejní nebo zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné a ne vyfabulované a aby tyto informace poskytovaly dostatečně

přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28).

[21] Nejvyšší správní soud se seznámil s utajovanou součástí správního spisu. Po pečlivém prostudování dospěl k závěru, že informace, na kterých správní orgány založily svůj závěr o bezpečnostním riziku stěžovatele pro Českou republiku, výše uvedené požadavky zatím nesplňují. Utajované informace obsahují jen tvrzení původce informací, z nichž dovozuje závěr o existenci důvodného nebezpečí, že by stěžovatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky, opřené sice o popis skutečností, z nichž toto tvrzení vychází, jejich hodnocení, ale bez dalších důležitých údajů časových, místních a zejména zdrojových. Tyto informace o žalobcově činnosti a její (přínejmenším potenciální) škodlivosti nedávají soudu, který „supluje obhajobu“ a musí tak namísto ní ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění, záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé pro závěr o stěžovateli coby nositeli bezpečnostního rizika pro Českou republiku.

[22] Již výše bylo uvedeno, že stěžovatel požádal o povolení k dlouhodobému pobytu na počátku roku 2015. Přesněji řečeno, o jiný druh pobytového titulu, neboť v České republice žije již od roku 2006, původně byl nositelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnanecká karta), nyní je důvodem jeho žádosti podnikání – účast v právnické osobě). Nelze přehlédnout, že řízení trvá velmi dlouho, bylo provázeno i nečinností správního orgánu, nesrovnalostmi v dokumentech a procesními chybami, pročez muselo být rozhodnutí správního orgánu 1. stupně opakovaně rušeno (nejprve prvostupňové rozhodnutí ze dne 4. 7. 2018 bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 10. 2018).

[23] Odkaz na utajovanou informaci se v řízení poprvé „objevil“ až v roce 2019 a byl v podstatě hlavním a jediným důvodem pro další zamítnutí žádosti rozhodnutím ze dne 17. 6. 2019. K odvolání stěžovatele zrušila žalovaná toto rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 18. 10. 2019 a uložila správnímu orgánu pokračovat v řízení o žádosti. Žalovaná konstatovala, že *obsah utajovaných informací nepovažuje ve svém souhrnu za dostatečně konkrétní, obsahující údaje o konkrétních osobách, časové a místní údaje, a rovněž údaje o způsobu činnosti, která by měla být v rozporu se zájmy České republiky, resp. narušením veřejného pořádku. Nelze je považovat za osobní chování účastníka řízení, stanoviskonení nijak konkrétní a nepopisuje konkrétní jednání účastníka řízení, resp. Konkrétní styky účastníka řízení. Zdroje informací jsou identifikovány pouze všeobecně bez vysvětlení jednotlivých konkrétních informací uvedených ve stanovisku.* Žalovaná uzavřela, že závadné jednání účastníka obsažené v utajované informaci není možno podřadit pod pojem „ohrožení bezpečnosti státu“ a správní rozhodnutí označil za nepřezkoumatelné.

[24] V dalším řízení byla správnímu orgánu poskytnuta nová aktuální písemná informace o stěžovateli, rovněž v režimu utajení. V rozhodnutí ze dne 15. 1. 2020 ji vyhodnotil jako dostatečnou, obsahující *konkretizované, podrobné a závažné údaje, na základě kterých nelze než dospět k závěru, že účastník řízení představuje ohrožení bezpečnosti České republiky*, a žádost znovu zamítl. Znovu podané odvolání žalovaná tentokrát rozhodnutím ze dne 30. 4. 2020 zamítla s výše rekapitulovaným odůvodněním (srov. bod [8] shora). S jejím hodnocením ze následně ztotožnil i krajský soud (srov. bod [12] shora).

[25] Právě uvedený procesní vývoj věci spolu s uvedením důvodů, o které byla opřena zamítavá rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu, je důležitý pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti. Jak již bylo výše uvedeno, odůvodnění zamítavých rozhodnutí správních orgánů jsou vystavěna na existenci utajované informace (rozsudek krajského soudu toliko osvědčuje v souladu se zákonnými požadavky dostatečnou kvalitu utajované informace), nelze proto klást náročné požadavky na konkrétnost a kvalitu argumentace v kasační stížnosti stěžovatele. Ten pochopitelně nemůže namítat konkrétní nezákonnost určitých zjištění, ani jejich nevěrohodnost, jeho roli přebírá soud, který musí mít možnost přezkoumat relevanci všech předložených informací.

[26] Kasační soud tak na jedné straně shledal z obsahu správního spisu dosti čitelnou a přehlednou „cizineckou historii“ stěžovatele, který legálně pobývá na území České republiky mnoho let, nemá problémy se zákonem, se závazky vůči České republice (daňové, celní povinnosti atd.), je značně pracovně i podnikatelsky integrován, dokonce žádá o povolení k trvalému pobytu; žádost ze dne 4. 9. 2017, která byla rovněž zamítnuta a je předmětem soudního přezkumu (rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 26. 5. 2021, sp. zn. 31 A 6/2021, řízení o kasační stížnosti, NSS sp. zn. 10 Azs 270/2021). V mezidobí uzavřel sňatek s občankou Libanonu, s níž chce v případě další legalizace pobytu založit rodinu v České republice.

[27] Na druhé straně je zde utajovaná informace jako v podstatě jediný důvod pro neudělení dlouhodobého pobytu. Tato informace byla předána do řízení zahájeného na počátku roku 2015 až v roce 2019, samotnou žalovanou nejprve shledána jako nedostatečná, posléze po jejím doplnění o rok později jako postačující. Nejvyšší správní soud v kontextu řízení probíhajícího několik let a navazujícího na předchozí rovněž letitou historii legálního pobytu stěžovatele v České republice nedokáže posoudit, zda informace jsou nové, jednorázově zjištěné nebo zda jsou výsledkem dlouhodobého monitoringu aktivit stěžovatele, pro něž se dovozuje nebezpečí, že by v případě dalšího pobytu na území České republiky mohl ohrozit bezpečnost státu. Je tomu tak proto, že obsah utajované informace na tyto otázky nedává dostatečně konkrétní a jednoznačnou odpověď. Je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti stěžovatele, případně dalších osob, a ty odlišit od názoru zpracovatele na to, co z nich vyplývá či co se dá dovodit. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, jestli je s osobou stěžovatele v případě jejího dalšího pobytu na území spojeno riziko ohrožení bezpečnosti České republiky, resp. utajované informace jsou dostatečné kvality, aby o tomto riziku svědčily.

[28] Z výše uvedených důvodů dospěl kasační soud k závěru, že skutková podstata věci, z níž správní orgány vycházely, nemá dostatečnou oporu ve spisech. Jde o vadu řízení, pro niž napadené rozhodnutí žalované nelze považovat za zákonné. Pro tuto vadu měl krajský soud toto rozhodnutí zrušit. Neučinil-li tak, je i jeho rozsudek stížen vadou, pro kterou nemůže obstát. Zjištěnou vadu bude třeba napravit v řízení před správními orgány, proto kasační soud spolu se zrušením napadeného rozsudku zrušil i rozhodnutí žalované. Skutková nedostatečnost opírající se prozatím o nedostatečně konkrétní fakta musí být v tomto řízení odstraněna nejspíše vyžádáním informace nové, která bude prosta

vytýkaných nedostatků a umožní správním orgánům znovu komplexně zhodnotit, jestli by stěžovatel (žadatel o dlouhodobý pobyt) při svém pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, takže mu další legální pobyt na základě této informace má být odepřen.

[29] Stěžovatel připojil ke kasační stížnosti návrh na přiznání odkladného účinku. O tomto návrhu soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného odkladu po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a současně za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaná je vázána právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[31] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník řízení právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele.

[32] Pokud jde o náklady řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč (za správní žalobu) a 1.000 Kč (za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje pět úkonů právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, replice k vyjádření žalované, účasti na jednání a podání návrhu na přiznání odkladného účinku (§ 11 odst. 1 písm. a), d), g) odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a činí v dané věci 4 x 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 1 x 1.550 Kč [§ 11 odst. 3 advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tedy 5 x 300 Kč. Odměna advokáta v řízení před krajským soudem tak činí 15.450 Kč. Náklady řízení před městským soudem tedy celkově představovaly 19.450 Kč.

[33] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5.000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a podání návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu], tj. 1 x 3.100 Kč a 1 x 1.550 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč z tyto dva úkony (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč. Odměna advokátka činí 5.250 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 10.250 Kč.

[34] Žalovaná je povinna stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti v celkové výši 29.700 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Ireny Strakové, advokátky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. září 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu