

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **A. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 9. 2015, č. j. 57 A 71/2014 – 97,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci 4.114 Kč na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti k rukám zástupce žalobce do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 24. 7. 2014, č. j. MV-73821-3/SO/sen-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 7. 4. 2014, č. j. OAM-41821-104/DP-2011, kterým správní orgán I. stupně zamítl žalobcovu žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu na území České republiky za účelem podnikání –

účast v právnické osobě a neprodloužil platnost povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „cizinecký zákon"), neboť pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky. Důvodem pro tento závěr byl obsah stanoviska Policie České republiky ze dne 14. 11. 2013, který je informací podléhající režimu utajení v režimu vyhrazené dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Tímto stanoviskem bylo doplněno původní stanovisko Policie ČR ze dne 1. 3. 2012, které bylo shledáno správními soudy nedostatečným. Rozhodnutí správních orgánů byla vydána v řízení o žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, kterou žalobce podal dne 3. 6. 2011.

[2] Předchozí rozhodnutí žalovaného v této věci bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 5. 2013, č. j. 57 A 29/2013 - 202, kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 1. 2014, č. j. 4 As 108/2013 - 69 (pro bližší informace k předchozímu řízení před správními orgány a správními soudy Nejvyšší správní soud odkazuje na obsah posledně citovaného rozsudku, který je dostupný na www.nssoud.cz). Poté žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 2. 2014 zrušil předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2014. Nejprve uvedl, že ačkoli zmocněným zástupcem žalobce v řízení před správními orgány byl Mgr. Petr Václavek, správní orgány písemnosti doručovaly Mgr. Marku Čechovskému, a to na základě plné moci ze dne 20. 5. 2013, která se však vztahovala k řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu. Žalobce však nerozporoval, že se s písemnostmi v průběhu řízení seznámil a nebyla mu tak způsobena újma. V důsledku dlouhodobých průtahů v řízení o jeho žádosti před správními orgány je rozhodnutí žalovaného nezákonné.

[4] Správní orgány též rezignovaly na zákonný požadavek přiměřenosti rozhodování ve věcech pobytu cizinců dle § 37 odst. 2 cizineckého zákona, resp. spokojily se se závěrem, že vzhledem k povaze dokumentu předloženého Policií České republiky, který podléhá utajení ve stupni „vyhrazené", převažuje zájem České republiky nad právem žalobce na ochranu soukromého a rodinného života. Podle žalobce však Policie České republiky jako zpracovatel utajovaného podkladu nedisponuje a nemůže disponovat všemi informacemi potřebnými pro posouzení přiměřenosti tohoto zásahu, a toto posouzení je tedy úkolem správních orgánů, které vedou řízení. Žalobce i jeho rodina si vytvořili k České republice velmi intenzivní vazby. Manželce žalobce a třem jejich nezletilým dětem byl povolen trvalý pobyt, další dvě zletilé děti žalobce zde pobývají na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Nezletilé děti strávily v Česku větší část, popř. celý svůj život, považují Česko za svůj domov a češtinu za svou mateřštinu. Žalobce sám na území České republiky dlouhodobě investoval značné prostředky a podniká zde. Existuje tedy značný rozdíl mezi situací žalobce a jiných cizinců, pobývajících zde krátkodobě, u nichž bezpečnostní složky vyjádřily názor, že jejich pobyt je v rozporu se zájmem České republiky. Tuto okolnost však správní orgány v rámci hodnocení přiměřenosti rozhodnutí nijak nezohlednily. Žalobce dále napadl to, že správní orgány nehodnotily závažnost údajného rozporu pobytu žalobce se zájmy státu, pouze vycházely z formální klasifikace

této informace jako „vyhrazené“ s tím, že již z této okolnosti vyplývá nadřazenost zájmu České republiky nad právem žalobce na rodinný a soukromý život. Takový výklad a aplikace cizineckého zákona je ovšem v rozporu s výslovným zněním jeho § 37 odst. 2, který ukládá správním orgánům posoudit přiměřenost jeho aplikace. Rozhodnutí správních orgánů jsou v tomto ohledu i nepřezkoumatelná, neboť z nich nevyplývá, jak se např. správní orgány vypořádaly s délkou žalobcova pobytu na území ČR, s rodinnými a ekonomickými vazbami, které zde žalobce má, pouze konstatovaly, že zde žalobce má rodinné příslušníky, ovšem rozhodnutí o neprodloužení pobytu žalobce na pobytový status těchto rodinných příslušníků nemá vliv. Správní orgány rovněž zcela pominuly zájmy rodinných příslušníků žalobce, včetně nezletilých dětí, což je mj. v rozporu s Úmluvou o právech dítěte. Správní orgány se nikterak nezabývaly dalšími okolnostmi relevantními pro posouzení dle § 174a cizineckého zákona, např. věk žalobce, společenské a kulturní vazby. Rozhodnutí žalovaného je i věcně nesprávné, neboť má za následek nepřiměřený zásah do osobního a rodinného života žalobce.

[5] Závěr žalovaného o rozporu pobytu žalobce se zájmem České republiky je založen na jediném podkladu, kterým je stanovisko Policie ČR ze dne 14. 11. 2013. Správní spis pak neobsahuje žádný záznam o tom, jakým způsobem byla Policie ČR vyrozuměna o nedostatcích předchozího stanoviska a komunikace mezi těmito správními orgány je zahalena tajemstvím, přičemž žalobce je zbaven možnosti obrany proti postupu správních orgánů. Bez ohledu na to podle žalobce stanovisko ze dne 14. 11. 2013 nedostojí požadavkům formulovaným ze strany správních soudů a to ani po stránce formální ani po stránce věcné. Žalobce připustil, že stanovisko ze dne 14. 11. 2013 je podrobnější a konkrétnější než původní informace Policie ČR, ani tak ovšem nemůže obstát jako jediný podklad pro vydání negativního rozhodnutí o žádosti žalobce. Stanovisko Policie ČR neobsahuje informace, které by umožnily učinit si úsudek o pravdivosti jejího obsahu. Pokud tyto informace pocházejí ze sdělení nespecifikovaných policejních zdrojů, lze předpokládat, že byly poskytnuty blíže neurčitými informátory z kriminálního prostředí, jejichž věrohodnost může být pochybná. V důsledku se může jednat o domněnky či subjektivní dojem neznámé osoby. Nezpochybnitelnou skutečností naproti tomu je, že žalobce nebyl nikdy obviněn ani souzen za jakoukoli trestnou činnost, ani nebyla od něj nikdy požadována výpověď k trestné činnosti třetích osob, ani se nedopustil jiného nezákonného jednání vyjma banálního dopravního přestupku v dávnější době. Pokud policie dovozuje rozpor pobytu žalobce se zájmem ČR z důvodu jeho setkání s osobami, jejichž pobyt byl v rozporu se zájmem státu, lze se podivovat nad tím, jak to, že takovým cizincům byl vůbec pobyt na území ČR umožněn. Pokud k takovému setkání s uvedenými osobami došlo, uvádí, že jej nepokládal za nic závadného.

[6] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 23. 9. 2015, č. j. 57 A 71/2014 – 97, napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, žalovanému dále uložil povinnost zaplatit žalobci částku ve výši 16.342 Kč jako náhradu nákladů řízení.

[7] Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je rozhodnutí správních orgánů nezákonné v důsledku průtahů ve správním řízení, a dospěl s odkazem na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci ze dne 30. 1. 2014 k závěru, že nikoli.

Krajský soud dále zvažoval, zda stanovisko Policie ČR ze dne 14. 11. 2013 představuje dostatečný podklad pro závěr žalovaného, že pobyt žalobce je v rozporu se zájmem České republiky. Krajský soud k tomu obsáhle citoval judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně procesních standardů v řízeních, v nichž podklady tvoří dokumenty obsahující utajované informace (rozsudky ve věcech sp. zn. 7 As 31/2011, 7 As 117/2012, 6 Azs 142/2006, 9 As 42/2009, rozsudek v této věci ze dne 30. 1. 2014). Konstatoval, že stanovisko ze dne 14. 11. 2013 obsahuje sdělení Policie ČR, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, které se týká osoby žalobce. Toto stanovisko obsahuje doplnění původní informace téhož orgánu ze dne 1. 3. 2012 a je obsahově podrobnější než tato původní informace. Nejsou zde však popsány žádné konkrétní protistátní či kriminální aktivity žalobce či doklady o skutečné spolupráci žalobce s označenými osobami vyvíjejícími kriminální aktivity. Není zřejmý způsob získání informací Policií ČR ani okolnosti, z nichž policie usuzuje na věrohodnost těchto informací. Krajský soud chápe důvody, proč policie není ochotna sdělit příslušné podrobnější informace, jako jsou ochrana informačních zdrojů, to však nemůže vést k tomu, že by soud rezignoval na svou přezkumnou činnost. Pokud by policie poskytla podrobnější informace, procesní předpisy a soudní judikatura znají nástroje pro ochranu takových choulostivých informací před jejich prozrazením. Krajský soud uzavřel, že žalovaný tímto stanoviskem neunesl důkazní břemeno ohledně existence důvodů, pro něž by byl pobyt žalobce na území ČR v rozporu se zájmy České republiky.

[8] Krajský soud se dále zabýval žalobním bodem, podle něhož bylo rozhodnutí žalovaného v rozporu s principem přiměřenosti a představuje neproporcionální zásah do práva žalobce na ochranu soukromého a rodinného života (§ 174a cizineckého zákona). Vzhledem k tomu, že krajský soud neshledal, že by pobyt žalobce byl v rozporu se zájmem České republiky, nemohl dospět k jinému závěru, než že neprodloužení pobytu bylo nepřiměřené a zasahovalo do práva žalobce na osobní a rodinný život nepřiměřeně.

II.
Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal včasnou kasační stížnost žalovaný (dále též „stěžovatel“). Stěžovatel především nesouhlasí s vyhodnocením stanoviska Policie ČR ze dne 14. 11. 2013 krajským soudem. Protože bylo toto stanovisko vyhotoveno Útvarem pro odhalování organizovaného zločinu, tj. specializovanou složkou policie, která byla zřízena pro potírání nejzávažnějších forem kriminality, navíc je podrobeno režimu vyhrazené podle zákona o ochraně utajovaných informací, musí správní orgány i soudy vycházet z toho, že se jedná o relevantní a směrodatný podklad pro rozhodnutí vydávaná podle cizineckého zákona. Stanovisko obsahuje konkrétní popis zdroje získaných informací a informuje o konkrétním jednání žalobce a dalších osob, s nimiž byl žalobce v kontaktu. Proto je dostatečným podkladem, na jehož základě si soud mohl učinit úsudek, zda na základě těchto informací správní orgány mohly zasáhnout do osudu žalobce a jeho rodiny. Zájem České republiky chápe stěžovatel v konkrétním případě jako zájem na zachování veřejného pořádku a bezpečnosti dle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, tj. zájem státu na jeho vnitřní bezpečnosti a bezpečnosti jeho obyvatel.

[10] Podle stěžovatele je třeba hledat proporcionalitu mezi veřejným zájmem na zajištění veřejné bezpečnosti na jedné straně a právem na spravedlivý proces cizince na straně druhé. Podle stěžovatele v daném porovnání převažuje právě veřejný zájem, a to i z důvodu ustálené judikatury Ústavního soudu, podle níž cizinec nemá ústavně zaručené právo na pobyt na českém území. Právní úprava správního řízení neobsahuje zvláštní pravidla pro nakládání s podklady v režimu zákona o ochraně utajovaných informací, s výjimkou § 17 odst. 3 správního řádu, přesto však nelze na ochranu utajovaných informací rezignovat, neboť opačný přístup by ohrozil operativně pátrací úkony policie i lidské životy. Stěžovatel poukazuje pro srovnání i na judikaturu Soudního dvora EU, konkrétně rozsudek ze dne 4. 6. 2013, ve věci C-300/11, ZZ proti *Secretary of State for the Home Department* (byť tam posuzovaná problematika odepření vstupu občanu EU na území členského státu je odlišná od nyní projednávané otázky), v němž Soudní dvůr rovněž pokládá za oprávněné, aby v zájmu bezpečnostních důvodů byly dotčenému jednotlivci důvody pro odepření vstupu sděleny pouze v nezbytně nutném rozsahu.

[11] Ohledně proporcionality zásahu do práva žalobce na soukromý a rodinný život stěžovatel odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Převažující veřejný zájem, který odůvodňuje zásah do soukromého a rodinného života žalovaný dovozuje ze samotné podstaty podkladového stanoviska poskytnutého Policií ČR v režimu zákona o ochraně utajovaných informací. Veřejná bezpečnost a předcházení zločinnosti ostatně představuje v souladu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně základních práv a lidských svobod (dále též jen „Úmluva“) „*výjimku ze zákazu zásahu*“ do těchto práv. Co se týče práv nezletilých dětí žalobce a výkonu rodičovských práv žalobce k těmto dětem, stěžovatel poukázal na to, že výkon rodičovských práv může bez omezení pokračovat na území Ruské federace, jejímž je žalobce občanem. Ustanovení § 174a cizineckého zákona nelze vykládat tak, že by bylo vždy povinností správního orgánu zabývat se všemi v něm uváděnými okolnostmi, neboť se jedná pouze o demonstrativní výčet skutečností, které mají být při rozhodování podle cizineckého zákona zohledněny. Stěžovatel se proto s otázkou přiměřenosti vypořádal dostatečně.

[12] Žalobce ve vyjádření ze dne 23. 11. 2015 uvedl, že argumentace stěžovatele o tom, že stanovisko Policie ČR je “relevantní a směrodatné“ právě proto, že bylo vydáno v režimu „vyhrazené“ ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací, je tautologická. Nelze akceptovat logiku, podle níž by jediným důvodem věrohodnosti a pravdivosti určité informace byl její stupeň utajení. Takový závěr by státním orgánům, které mají oprávnění takové utajované dokumenty zpracovávat, dával neomezenou moc nad jednotlivci. Rovněž nemůže obstát argument, dovozující důvěryhodnost informace z toho, že jej vydala Policie ČR, Útvar pro odhalování organizovaného zločinu.

III.
Další postup Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nejprve usnesením ze dne 2. 12. 2015, č. j. 4 Azs 255/2015 - 35, zamítl návrh žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[14] Dále soud usnesením ze dne 17. 12. 2015, č. j. 4 Azs 255/2015 - 46, přerušil řízení o kasační stížnosti. Dospěl totiž k závěru, že byl naplněn zákonný důvod pro takový postup dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., neboť probíhalo jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé. Konkrétně ve věci sp. zn. 4 As 1/2015 se zabýval rozšířený senát posouzením mj. právní otázky, zda a v jakém rozsahu je správní soud oprávněn či povinen přezkoumávat věrohodnost a pravdivost utajovaných informací za situace, kdy tyto informace představují jediný, popř. zásadní důvod pro rozhodnutí správního orgánu zasahujícího do práv žalobce.

[15] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, ve výše uvedené věci rozhodl. Uvedl: „*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.*“

[16] Vzhledem k tomuto rozhodnutí odpadl důvod pro přerušení řízení a soud proto prvním výrokem tohoto rozsudku rozhodl, že v řízení se pokračuje (§ 48 odst. 5 s. ř. s.)

IV.
Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Podle § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona *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 § 37 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona *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*.

[20] Nejvyšší správní soud vyšel při posuzování důvodnosti kasační stížnosti především z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40. Rozšířený senát nejprve obsáhle analyzoval dosavadní judikaturu tohoto soudu k rozhodné otázce, zda a do jaké míry jsou správní soudy oprávněny věcně přezkoumávat závěry správních orgánů založené na podkladech, které byly podrobeny režimu utajované informace podle zákona o ochraně utajovaných informací. Na rekapitulaci této soudní judikatury obsaženou v citovaném usnesení nyní Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje. Rozšířený senát shledal tuto judikaturu jednotnou. Podle ní správní soudy nemohou rezignovat na hodnocení obsahu takových podkladů z hlediska jejich věrohodnosti a přesvědčivosti a relevance ve vztahu ke správnímu řízení a takové utajované informace nemohou být pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného.

[21] V nyní posuzované věci 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.

[22] 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 správné dílčí informace mylně vyhodnotit a vyvodit z nich chybné závěry.

[23] 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.

[24] Obě uvedené podmínky je nutno hodnotit ve vzájemné souvislosti, neboť lze dát zapravdu 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 obstát 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, takovéto 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.

[25] 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 nálezu 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 zasaženo nepřiměřeným způsobem (srov. v tomto smyslu nález sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. 1. 2007 (N 17/44 SbNU 217).*“ Stejně tak se stěžovatel mýlí, 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 *Moustaquim 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*".

[26] Stěžovatel nijak nezpochybnil existující intenzivní vazby žalobce na území ČR, spočívající jednak v dlouhodobosti jeho pobytu v Česku, v tom, že zde žije jeho manželka a tři nezletilé a dvě zletilé děti, kteří mají v Česku povolení k trvalému pobytu, resp. v případě zletilých dětí žalobce povolení k dlouhodobému pobytu. Manželka a děti žalobce žijí v Česku mnoho let, některé děti se zde již narodily. Z rozhodnutí správních orgánů rovněž vyplývá, že žalobce v České republice podniká prostřednictvím obchodních společností a z této podnikatelské činnosti má dostatečné prostředky pro zajištění životních potřeb jeho a jeho rodiny.

[27] Při zohlednění těchto východisek pak Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasační námitky, že stanovisko Policie ČR 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.

[28] Nejvyšší správní soud se seznámil s obsahem stanoviska Policie ČR a ztotožnil se s jeho hodnocením ze strany krajského soudu. 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 Policie ČR potvrdil s tím, že vysvětlil jejich nezávadnost, jiné skutečnosti ovšem 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 žalobce, 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 modálního 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.

[29] Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje i na rozsudek zdejšího soudu ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 Azs 213/2015 - 54, v němž byl posuzován případ do značné míry podobný. V tomto rozsudku soud uvedl: „*V předmětné věci se negativní rozhodnutí správních orgánů o žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu výlučně opírají o negativní stanovisko Bezpečnostní informační služby ze dne 13. 8. 2014. I Nejvyšší správní soud se seznámil s obsahem stanoviska Bezpečnostní informační služby ze dne*

13. 8. 2013, jehož závěrem je, že Bezpečnostní informační služba nedoporučuje prodloužit žalobci povolení k pobytu na území České republiky. Zpráva obsahuje řadu konkrétních údajů o aktivitách žalobce, které by v případě jejich pravdivosti mohly naplňovat skutkové podstaty trestních činů či přečinů. V oddělené části spisu se dále nachází protokol o nahlížení do spisu ze dne 9. 10. 2014, z něhož vyplývá, že zástupce žalobce nahlédl do utajované informace, a vyjádření zástupce z téhož dne, v němž uvádí, že informace podle něho není způsobilá ovlivnit rozhodování o povolení pobytu, popsané jednání by mělo charakter trestných činů, proti žalobci však žádné řízení vedeno nebylo, řada údajů je dále nekonkrétní, neurčitá a nepodložená. Podle dalšího protokolu o nahlížení do (utajované) části spisu ze dne 24. 11. 2014 se s obsahem stanoviska Bezpečnostní informační služby seznámil i žalobce. Zaujal k němu obsáhlé vyjádření, kde uvedl řadu zcela konkrétních údajů, jimiž se snaží zpochybnit údaje ve stanovisku uvedené, popř. vysvětlit některé své činnosti ve stanovisku popsané a své vztahy s osobami tam uvedenými. Jiné listiny utajovaná část spisu neobsahuje. Otázkou konkrétnosti podkladů, obsahujících utajované skutečnosti se již v minulosti Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval, zejména při rozhodování o žalobách týkajících se osvědčení fyzických osob pro příslušné stupně utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., a tyto závěry jsou plně aplikovatelné i na rozhodování správních orgánů v posuzované věci. V rozhodnutí ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101 uvedl následující (...) Aplikujeme-li shora uvedená hlediska na projednávanou věc, je třeba souhlasit s krajským soudem v tom, že stanovisko Bezpečnostní informační služby obsahuje popis konkrétního jednání žalobce a dalších osob, umožňující jejich identifikaci, kromě tohoto stanoviska však nebyly soudu předloženy žádné jiné podklady, z nichž by bylo možno usuzovat na věrohodnost těchto informací. Žalobce přitom v rozsáhlém vyjádření ke stanovisku uváděl celou řadu konkrétních údajů, jimiž dílem zpochybňoval správnost závěrů ve stanovisku obsažených, dílem pak vysvětloval a popisoval své konkrétní vztahy s osobami ve stanovisku zmiňovanými. Za této situace bylo nepochybně na žalované, aby předmětné vyjádření postoupila Bezpečnostní informační službě a vyžádala si doplnění stanoviska ze dne 13. 8. 2013 právě ve vztahu ke skutečnostem sděleným žalobcem. Jestliže tak neučinila, vycházela ze stavu věci, který nemá oporu ve správním spise. Krajský soud proto nepochybil, dospěl-li k závěru, že týká-li se tato procesní vada jediného podkladu, ze kterého byl učiněn závěr o naplnění podmínky podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, byl dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“

[30] Tyto závěry lze do značné míry vztáhnout i na nyní rozhodovanou věc. Pokud by soud měl vycházet pouze z části stanoviska Policie ČR obsahující skutečnosti, jež žalobce nepopřel resp. u nichž nepodal vysvětlení zpochybňující jejich údajnou závadnost 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.

[31] Pokud by z kasační stížnosti mělo vyplývat (mj. z odkazu stěžovatele na rozsudek Soudního dvora ve věci *ZZ proti Sectretary of State for the Home Departement*), že správní orgány mají 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.

V.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Námitky stěžovatele byly shledány nedůvodnými, proto Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, naopak žalobce, který byl procesně úspěšný, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti. Náklady žalobce spočívají v odměně právního zástupce za jeden úkon právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (vyjádření ke kasační stížnosti), ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb.], dále náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky) a daň z přidané hodnoty v zákonné sazbě 21%, tj. 714 Kč. Celkem činí náklady úspěšného žalobce v řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen žalobci zaplatit do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 17. června 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu