

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juřičkové v právní věci žalobce: **S. M.**, zastoupeného JUDr. Borisem Vršinským, advokátem, sídlem Mezi Vodami 1955/19, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 3. 2021, č. j. MV-199421-10/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 10. 2021, č. j. 63 A 9/2021 - 46,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 10. 2021, č. j. 63 A 9/2021 - 46, **se ruší**.

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 18. 3. 2021, č. j. MV-199421-10/SO-2020, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 28 877 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Borise Vršinského, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Ministerstvo vnitra (správní orgán I. stupně) neprodloužilo dne 29. 9. 2020 podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. g) v návaznosti na § 9 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců

na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žalobci platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (účasti v právnické osobě) pro důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl při svém pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Tento závěr správní orgán učinil na základě utajované informace, jež byla součástí shromážděných podkladů pro rozhodnutí. Žalobcovo odvolání žalovaná zamítla.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji.

[3] Soud konstatoval, že správní orgány postupovaly v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, pokud utajovanou zprávu do rozhodnutí nezapracovaly a neumožnily žalobci seznámit se s jejím obsahem. Ochranu účastníka řízení zajišťuje v takovém případě sám soud. Krajský soud se seznámil s obsahem utajované informace a odmítl spekulace žalobce o tom, že by utajovaná informace měla být nepravdivá, správními orgány záměrně interpretována v jeho neprospěch, hodnocena nepřiměřeně přísně či se měla zakládat na pouhých subjektivních dojmech. Krajský soud dospěl k závěru, že užitá utajovaná informace je věrohodná, přesvědčivá a plně relevantní k posuzovanému případu. V informaci je uveden popis zdroje, způsob získání a zároveň okolnosti, za kterých byly informace opatřeny. Samotná tvrzení v utajované informaci zaznamenaná tvoří věrohodný a naprosto přesvědčivý základ pro vyslovení závěru, že pobyt žalobce na území ČR není v jejím zájmu.

[4] Vymezení pojmu veřejný pořádek správními orgány považoval krajský soud za dostačující. Správní orgány podložily své závěry množstvím relevantní judikatury, kterou žalobce zcela opomenul. Taktéž přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života se správní orgány podrobně zabývaly. Intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života přitom soud stejně jako správní orgány neshledal přes žalobcovy námitky natolik mimořádnou, že by mohla převážit nad veřejným zájmem, aby se na území státu zdržovali pouze ti cizinci, kteří dodržují platné právní předpisy a jejichž pobyt není v rozporu se zájmy České republiky. Za vadu soud nepovažoval ani nenařízení ústního jednání, neboť nebylo nezbytné ke splnění účelu řízení. Stěžejní podklad představovala v tomto případě utajovaná informace, se kterou nebylo dle zákona možné žalobce seznámit. Žalobce měl možnost nahlédnout do správního spisu (bez utajované informace) a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, čehož využil.

II. Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž setrval na svých žalobních námitkách.

[6] Stěžovatel v prvé řadě namítá, že dosud nebylo věrohodně prokázáno, že utajovaná informace, která byla nejzásadnějším podkladem ve správním řízení, existuje, a případně zda jsou skutečnosti z ní vyplývající pravdivé a dostatečné pro zamítnutí jeho žádosti. Stěžovateli bylo odepřeno právo na spravedlivý proces a právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, neboť se s utajovanou informací nemohl seznámit, a nemůže tak efektivně namítat její nezákonnost či nepravdivost. Soud dle stěžovatele selhal ve své roli, ve které měl nahradit jeho aktivitu. Pokud by utajovaná informace popisovala opravdu tak vysoce společensky škodlivé protiprávní jednání, musely by orgány činné

v trestním řízení bezodkladně konat a zahájit vůči stěžovateli trestní stíhání, což se nestalo. Lze se proto oprávněně domnívat, že tvrzení soudu o obsahu utajované informace nejsou pravdivá.

[7] Dále stěžovatel tvrdí, že správní orgány vyložily neurčitý právní pojem veřejný pořádek vágně a neurčitě, a tedy nesprávně, a pochybily i v úvaze, zda stěžovatel představuje nebezpečí veřejnému pořádku.

[8] Správním orgánům i soudu stěžovatel vytýká, že dostatečně neposoudily přiměřenost dopadu napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. V České republice pobývá již od roku 2011, a to se svou manželkou a dvěma nezletilými dětmi. Přestěhování celé rodiny mimo území ČR je s ohledem na délku pobytu absurdní a nereálné. Nejlepším zájmem dětí je žít společně s oběma rodiči. Stěžovatel má za to, že jeho zájem na vedení soukromého a rodinného života na území ČR převažuje při zohlednění těchto skutečností nad zájmem České republiky, aby mu pobyt nebyl prodloužen. Nadto správní orgány ani soud dle stěžovatele dostatečně nezohlednily délku jeho pobytu na území, nutnost jeho osobní přítomnosti z důvodu podnikání, ani jeho společenské a kulturní vazby, přestože na ně upozorňoval.

[9] Závěrem stěžovatel namítá, že žalovaná jej podstatným způsobem zkrátila na jeho právech, když nevyhověla jeho žádosti o nařízení ústního jednání. Krajský soud měl pro tuto vadu její rozhodnutí zrušit.

[10] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. g) v návaznosti na § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců ministerstvo neprodlouží platnost povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy České republiky.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti zejména namítal, že se nemohl seznámit s utajovanou informací, na jejímž základě správní orgány rozhodly o neprodloužení jeho pobytového oprávnění, a že se tak nemohl proti závěrům v ní obsaženým efektivně bránit.

[15] Dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném od 1. 7. 2017 platí, že: *Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku*

se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.

[16] V záznamu do spisu ze dne 3. 8. 2020 správní orgán prvního stupně uvedl, že ve stěžovatelově případě jsou podkladem pro vydání rozhodnutí také písemnosti a záznamy, které jsou dle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis pod značkou V97/2020-OAM. Dále správní orgán uvedl následující: „*S ohledem na povahu těchto podkladů není možné, aby se s nimi účastník řízení seznámil v jakékoliv podobě, neboť by došlo ke zmaření účelu jejich utajení. Z tohoto důvodu správní orgán tímto způsobem informuje účastníka řízení alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Zjištěné osobní jednání účastníka řízení představuje nebezpečí veřejnému pořádku na území České republiky, a to tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem.*“

[17] Z uvedené citace je zřejmé, že správní orgán vycházel z toho, že účastníku řízení (stěžovateli) je třeba alespoň v obecnosti skutečnosti vyplývající z utajované zprávy sdělit, a to zjevně v souvislosti s povinnostmi plynoucími z výše citovaného § 36 odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud však musí konstatovat, že sdělení informace o stěžovatelově osobním jednání představujícím nebezpečí veřejnému pořádku na území ČR tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem, nelze považovat za naplnění zákonného požadavku. Jde o zcela obecné tvrzení aplikovatelné na většinu případů, v nichž správní orgán rozhoduje na základě utajované informace, a spíše než o sdělení skutkových zjištění jde o rozvedení právního hodnocení věci. Jednoznačné není ani to, ke kterým konkrétním zjištěním tvořícím obsah utajované informace se uvedený závěr vztahuje.

[18] Stěžovateli touto obecnou frází nebylo ani v obrysech sděleno, co je podstatou utajované informace, na jejímž podkladě bylo rozhodnuto o jeho pobytovém oprávnění. Takový přístup však neobstojí, neboť stěžovatele zbavuje jakékoliv možnosti vznášet tvrzení „na svoji obhajobu“.

[19] Takový postup ostatně není v souladu ani s rozsudkem velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (č. 80982/12). Na něj poukázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021 - 54, v němž konstatoval, že rozhoduje-li správní orgán v pobytových věcech cizince pobývajícího na území České republiky na základě obsahu utajované informace, má v každém případě povinnost seznámit cizince alespoň s podstatou důvodů, které z utajované informace plynou (bod 16 rozsudku). Ačkoliv právo na přístup k podkladům ve spise není absolutní, jakákoli omezení v možnosti procesní obrany cizince nesmějí zasahovat do samotné podstaty práv chráněných v článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Správní orgány vždy musí informovat cizince alespoň o podstatě vznesených obvinění („substance of the accusations“, „la substance des reproches“).

[20] Je samozřejmě nutno mít na paměti, že informace uchovávané mimo správní spis jsou utajovány z oprávněných důvodů, kterými mohou být například ochrana bezpečnosti státu, ochrana svědka či zájem na utajení metody práce a vyšetřovacích postupů bezpečnostních složek, jež informaci poskytly. Správní orgán tak musí pečlivě vážit, v jaké míře konkrétnosti či přesnosti může účastníku řízení podstatu skutečností, jež jsou v utajované informaci uvedeny, sdělit.

[21] Nejvyšší správní soud si je vědom obtížné pozice, v níž se správní orgány mohou v případě rozhodování na základě obdržených utajovaných informací nalézat. Na jednu stranu je po nich vyžadováno poskytnutí alespoň podstaty důvodů, které z utajované informace plynou pro zamítnutí žádosti, na straně druhé stojí oprávněný a sankcionovaný zájem na ochraně utajovaných informací. Z ústavních a zákonných požadavků na řízení a rozhodování o právech dotčených osob však kvůli tomu nelze slevit.

[22] Skutečnost, zda správní orgány sdělily účastníku řízení dostatečně alespoň v obecnosti podstatu důvodů, které jsou obsaženy v utajovaném podkladu, bude nutno hodnotit vždy individuálně a s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem každého případu. Nelze proto činit žádné obecné závěry stran toho, jaké informace mají být účastníku řízení z utajovaných podkladů zpřístupněny. Lze si však představit, že správní orgány účastníku řízení například sdělí, zda důvody, pro které jej považují za bezpečnostní riziko pro Českou republiku, spočívají v jeho vlastním jednání, či v jednání jiných, s ním určitým způsobem spojených osob, zda jde o jednání týkající se jeho soukromého či pracovního života, zda se jedná o činnost dlouhodobou, případně jeden či více časově krátce ohraničených, ovšem závažných incidentů, a tak podobně. Nelze si však vystačit s paušalizovanou frází, kterou správní orgán použije v každém případě, kdy bude rozhodovat na základě utajovaných informací.

[23] Jeví se rovněž v takových případech jako vhodné, aby rozhodující orgány daly prostor k vyjádření se k otázce, jaké informace je možné účastníku řízení sdělit, orgánům, od nichž tyto utajované informace obdržely. Lze se totiž domnívat, že původce utajované informace může nejlépe posoudit otázku vyvážení výše uvedených zájmů, zejména v jaké míře musí obsah informace zůstat zcela utajen.

[24] V projednávané věci Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány nesdělily stěžovateli ani v obecnosti podstatu důvodů, které plynou z utajované informace, jež byla v jeho věci zásadním podkladem pro vydání rozhodnutí, a neumožnily mu tak proti této informaci efektivně uplatnit jakékoliv námitky. Jedná se o zásadní procesní pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť pokud by stěžovateli bylo umožněno se k podstatě skutečností uvedených v utajované informaci vyjádřit, případně navrhnout důkazy k prokázání jeho tvrzení, správní orgán by byl nucen tato stěžovatelova tvrzení a důkazní návrhy vzít v úvahu a s informacemi obsaženými v utajované části správního spisu je konfrontovat. Nelze vyloučit, že výsledkem by mohlo být i odlišné rozhodnutí ve věci, určitě však alespoň dostatečné odůvodnění, proč stěžovatelovy námitky nebyly shledány relevantními. Krajský soud tak měl pro toto stěžovatelem důvodně vytýkané pochybení rozhodnutí žalované zrušit, což však neučinil, pročež je i jeho rozsudek nutno považovat za nezákonný.

[25] Vzhledem k výše uvedenému se Nejvyšší správní soud dalšími kasačními námitkami pro nadbytečnost nezabýval, ani dále nehodnotil obsah utajované informace z hlediska její věrohodnosti a přesvědčivosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu (výrok I).

[27] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než rozhodnutí žalované zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení (výrok II). V dalším řízení je žalovaná vázána výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[28] Podle § 110 odst. 3 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. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný účastník řízení právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Úspěšným účastníkem je v nynějším řízení stěžovatel.

[29] V řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatel zaplatil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podanou kasační stížnost (položka 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku (položka 20 přílohy zákona o soudních poplatcích), v řízení před krajským soudem došlo k úhradě soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu [položka 18 bod 2 písm. a) přílohy k zákonu o soudních poplatcích] a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku (položka 20 přílohy zákona o soudních poplatcích). Stěžovatel tedy celkově za soudní poplatky zaplatil 10 000 Kč.

[30] Stěžovatel byl v řízení před krajským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem. Z obsahu soudních spisů vyplývá, že v řízení před krajským soudem zástupce učinil tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis podané žaloby a účast u jednání krajského soudu dne 20. 10. 2021) dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). V řízení před Nejvyšším správním soudem zástupce učinil jeden úkon právní služby, a to podání kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý z těchto úkonů mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, celkem tedy 12 400. Zástupci stěžovatele náleží rovněž náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu v paušální výši 300 Kč za každý úkon, celkem tedy 1 200 Kč. Protože je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku 2 856 Kč odpovídající této dani, celkem se tedy jedná o částku 16 456 Kč.

[31] Dalším důvodně vynaloženým nákladem jsou cestovní výdaje, které stěžovatelův zástupce vynaložil na cestu na jednání krajského soudu dne 20. 10. 2021 a zpět. Zástupce jel na jednání automobilem reg. zn. 5AU3435. Při vzdálenosti Praha – České Budějovice v délce 146 km a zpět, celkem 292 km, a kombinované spotřebě 5,8 l/100 km (palivo

benzín), doložené technickým průkazem, jde o základní náhradu za použití automobilu ve výši 1 372,4 Kč [§ 1 písm. b) vyhlášky č. 511/2021 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad] a náhradu za spotřebované pohonné hmoty 628,3 Kč [§ 4 písm. a) vyhlášky č. 511/2021 Sb.], DPH činí 420,1 Kč, celkem 2 421 Kč. Soud vycházel při výpočtu náhrady cestovních nákladů z kombinované spotřeby paliva doložené technickým průkazem na základě podpůrné aplikace § 158 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

[32] Celková náhrada nákladů řízení tedy činí 28 877 Kč. K jejímu uhrazení byla žalované stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku (výrok III).

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

V Brně dne 16. února 2022

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu