



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové 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 22. 5. 2013, č. j. 57 A 29/2013 – 202,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 4114 Kč, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám právního zástupce žalobce.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 3. 2013, č. j. MV-138303-5/SO/sen-2012 (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 31. 10. 2012, č. j. OAM-41821-74/DP-2011, kterým byla zamítnuta žalobcova žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, v návaznosti na § 37 odst. 2 písm. b) a s odkazem na § 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. V tomto svém rozhodnutí tedy dospěl správní orgán I. stupně ke stejnému závěru, jako ve svém předchozím rozhodnutí

ze dne 5. 3. 2012, č. j. OAM-41821-56/DP-2011, neboť v průběhu správního řízení vedeného k žalobcově žádosti ze dne 3. 6. 2011 mu byla stanoviskem Policie ČR ze dne 1. 3. 2012, č. j. V2-2/2012-UOOZ/OSAI, poskytnuta utajovaná informace vedená pod č. j. V26/2012-OAM odůvodňující závěr, že žalobcův pobyt na území není v zájmu České republiky. Toto předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně však bylo k žalobcovu odvolání rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 7. 2012, č. j. MV-53497-4/SO-2012, zrušeno a věc byla správnímu orgánu I. stupně vrácena k novému projednání, protože žalovaný konstatoval porušení žalobcova práva zakotveného v § 36 odst. 3 a § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, když mu nebyla dána možnost se před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně seznámit a vyjádřit se k obsahu předmětné utajované informace obsažené v citovaném stanovisku Policie ČR. To bylo přitom dle zjištění žalovaného jediným důkazem, na němž bylo založeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně o neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu žalobce.

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni, v níž namítal, že ve správním řízení došlo k nečinnosti správního orgánu I. stupně, který ve věci rozhodl až poté, co mu tak učinit přikázal nadřízený správní orgán, a nedodržel tak šedesátidenní lhůtu k vydání rozhodnutí dle § 169 odst. 1 písm. e) cizineckého zákona. Protože podle žalobce právě v takto nezákonně prodloužené době řízení získal správní orgán I. stupně informaci, jež byla jediným důvodem k zamítnutí jeho žádosti, nesouhlasil se závěrem, podle něhož šlo o nezákonnost, jež neměla vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy dle § 89 odst. 2 správního řádu. Žalobce dále namítl, že není zřejmé, proč, na čí pokyn a jakým způsobem bylo zpracováno stanovisko Policie ČR ze dne 1. 3. 2012, č. j. V2-2/2012-UOOZ/OSAI, jehož součástí je utajovaná informace, na jejímž základě správní orgány dospěly k závěru, že další žalobcův pobyt na území není v zájmu České republiky. Žalobce vyjádřil domněnku, že toto stanovisko bylo vyhotoveno až po té, co správní orgán nezjistil jiný důvod k zamítnutí jeho žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu. Dále žalobce napadl i obsah příslušné utajované informace, neboť podle jeho názoru neobsahuje žádný konkrétní údaj, z něhož by bylo možno verifikovat její věrohodnost. Závěr o ohrožení zájmů České republiky spočívající v setrvání žalobce na území České republiky byl podle jeho mínění učiněn nepřezkoumatelným způsobem. Sám žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil listinný důkaz, jímž obsah utajované informace vyvrátil, a žalovaný pochybil, když k tomuto důkazu nepřihlédl. Konečně žalobce vyjádřil své přesvědčení, podle něhož správní orgány nesprávně posoudily problematiku přiměřenosti zásahu do žalobcova soukromého a rodinného života, protože neprovedly vyhodnocení intenzity veřejného zájmu na tom, aby žalobce nadále na území České republiky nepobýval.

[3] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 22. 5. 2013, č. j. 57 A 29/2013 – 202, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, žalovanému dále uložil povinnost zaplatit žalobci částku ve výši 15.342 Kč jako náhradu nákladů řízení a také žalobci vrátil zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000 Kč, protože ve věci rozhodl, aniž by rozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě.

[4] Z odůvodnění tohoto rozsudku plyne, že krajský soud shledal jak důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného pro vady řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, tak proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Neztotožnil se s námitkou spočívající v nesprávném posouzení problematiky zásahu napadeného rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života.

pokračování

[5] Podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle závěrů krajského soudu spočívalo ve spojení nečinnosti správního orgánu I. stupně s vyžadovanou aktualizací žalobcem již předložených dokladů a s obsahem sdělení Policie ČR ze dne 1. 3. 2012, č. j. V2-2/2012-UOOZ/OSAI. Krajský soud poukázal na to, že sám žalovaný konstatoval, že se správní orgán I. stupně dopustil neopodstatněné nečinnosti a že i postup správního orgánu I. stupně, kdy po žalobci vyžadoval opakované doložení již jednou předložených dokumentů, které se však posléze vzhledem k délce správního řízení staly v rozporu s § 55 odst. 1 cizineckého zákona staršími 180 dnů, byl nepřiměřeně zatěžující a porušující tak zásadu stanovenou v § 6 odst. 2 správního řádu. Sama o sobě tato pochybení nebyla podle krajského soudu způsobila založit nezákonnost rozhodnutí správních orgánů, ve svém souhrnu však nečinnost, nepřiměřeně zatěžující postup a kategorické posouzení sdělení Policie ČR ze dne 1. 3. 2012 v neprospěch žalobce, když utajovaná informace, jež je obsahem tohoto sdělení, byla jediným důvodem pro zamítnutí jeho žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, vzbuzuje dle krajského soudu pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. V takovém případě je podle krajského soudu nutno považovat tuto žalobní námitku za důvodnou, protože je dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí i dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).

[6] Krajský soud jako důvodnou vyhodnotil i žalobní námitku cílicí na nemožnost ověřit věrohodnost utajované informace uvedené ve sdělení Policie ČR ze dne 1. 3. 2012, č. j. V2-2/2012-UOOZ/OSAI. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se přezkoumatelnosti utajovaných informací, jež jsou podkladem rozhodnutí správních orgánů, vyšel krajský soud ze zjištění, že dotčená utajovaná informace týkající se žalobce je velice stručná; byla-li by však pravdivá, opravňovala by k závěru, že setrvání žalobce na území není ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona v zájmu České republiky. Současně však krajský soud konstatoval, že ze samotného stručného obsahu sdělení Policie ČR není možné závěr o věrohodnosti obsažené utajované informace učinit, protože nelze dovodit, na základě jakých podkladů byla získána a o jaká věrohodná skutková zjištění se opírá. Soudu nebyly předloženy ani žádné jiné podklady, z nichž by při verifikaci předmětné utajované skutečnosti bylo možno vyjít. Když žalovaný učinil závěr, že další pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky dle § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona, byl povinen jej opřít výlučně o informace, které by byly součástí správního spisu, což se však nestalo. Proto krajský soud uzavřel, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá ve správním spise oporu a je tedy dán důvod zrušení tohoto rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[7] Naproti tomu jako nedůvodnou krajský soud vyhodnotil žalobní námitku týkající se nedostatečného vyhodnocení dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Část odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se žalovaný této problematice věnuje, je podle krajského soudu přezkoumatelná a dle § 37 odst. 2 cizineckého zákona přihlíží k dopadům rozhodnutí správního orgánu I. stupně do soukromého a rodinného života žalobce, neboť se vypořádává s oprávněním jednotlivých členů rodiny žalobce k pobytu na území České republiky i s vlivem tohoto rozhodnutí na ekonomickou činnost žalobce.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal včasnou kasační stížnost žalovaný (dále též „stěžovatel“); opřel ji přitom o kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy o tvrzenou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a o nepřezkoumatelnost.

[9] Podle stěžovatelova názoru krajský soud svým postupem, kterým dovedl, že ve správním řízení došlo k natolik závažným procesním pochybením, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, současně vykročil za hranici žalobního bodu žalobce a nezákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatele dovedl z důvodu, který nevyplývá ani ze žaloby, ani ze zákona, což je mj. v rozporu s konstantní správní judikaturou. Stěžovatel nejprve upozornil, že posuzování nečinnosti správního orgánu je omezeno na zachování lhůty k vydání rozhodnutí ve věci za současného uvážení kontextu posuzovaného případu, zejména jde-li o jeho složitost věcnou nebo procesní. Z toho pak plyne, že posouzení namítané nezákonnosti rozhodnutí z důvodu nečinnosti je nutné omezit na posouzení lhůty pro vydání rozhodnutí, kontextu posuzovaného případu, obrany účastníka řízení proti neopodstatněné nečinnosti správního orgánu, nikoliv na posouzení obsahu jakéhokoli důkazu, ze kterého správní orgán vycházel. Tím totiž dochází k překumu zákonnosti nikoli ve vztahu k tvrzené nečinnosti správního orgánu, ale ve vztahu k volnému hodnocení důkazů správního orgánu. Krajský soud přitom v napadeném rozsudku nejprve neshledal namítanou nezákonnost stěžovatelova napadeného rozhodnutí ve vztahu k nečinnosti správního orgánu I. stupně, nicméně posléze ji dovedl z důvodu nečinnosti ve spojení s obsahem stanoviska Policie ČR ze dne 1. 3. 2012, č. j. V2-V/2012-UOOZ/OSAI, které však k posouzení otázky zákonnosti ve vztahu k nečinnosti správního orgánu nemá žádnou relevanci. Tyto okolnosti podle stěžovatele odůvodňují závěr, že napadený rozsudek krajského soudu je nezákonný a současně nepřekoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti.

[10] Za nezákonný pak stěžovatel označil závěr krajského soudu o nevěrohodnosti utajované informace obsažené ve stanovisku Policie ČR ze dne 1. 3. 2012, č. j. V2-V/2012-UOOZ/OSAI. Nejprve poukázal na to, že krajský soud neshledal jeho napadené rozhodnutí nepřiměřeným ve vztahu k dopadům do soukromého a rodinného života žalobce. Vzhledem k tomu, že posuzování přiměřenosti je korektivem vůči veřejnému zájmu státu vyjádřenému v § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona, krajský soud ve svém rozsudku konstatoval převažující zájem státu na neprodlení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobce. Stěžovatel upozornil, že posuzování přiměřenosti je kategorií vztažnou, a nelze jej proto provést bez vztahu k tvrzeným skutečnostem, v daném případě k veřejnému zájmu státu na pobytu na území České republiky jen takových cizinců, u nichž není zjištěna závažná překážka tomuto pobytu bránící, a k soukromému zájmu jednotlivce na pobyt na území České republiky. Uvedený závěr krajského soudu je pak dle stěžovatele v hrubém rozporu s popřením věrohodnosti utajované informace a tím i s opodstatněností aplikace § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona. Podle stěžovatelova mínění je převažující zájem státu v posuzovaném případě vyjádřen již samotnou povahou informace, která byla v souladu se zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“) pořízena v režimu utajení „vyhrazené.“ Dále stěžovatel upozornil, že předmětné stanovisko bylo pořízeno Policií ČR v rámci její působnosti, zcela nezávisle na správním orgánu I. stupně a stěžovatele. Proto ani správnímu orgánu, ani stěžovateli vzhledem k § 2 odst. 2 správního řádu nepřísluší posuzovat důvod zpracování tohoto stanoviska a jeho pravdivost. Stěžovatel konečně uvedl, že součástí správního spisu byl – oproti vyjádření krajského soudu – jak obsah utajované informace, tak i identifikace zdroje této informace, způsobu jejího získání a skutkových zjištění jejího zpracovatele. Rozsah utajované informace dle stěžovatele zcela odpovídá zájmu státu na zachování veřejného pořádku a bezpečnosti. Jakýkoli detailní popis skutkových okolností a možnost seznámení se s jejich obsahem ze strany účastníka řízení by popřel činnost orgánů státní správy, které s tímto druhem informací pracují, a vedl by k absurdnímu závěru, podle něhož neexistující právo cizince na pobyt na území České republiky převáží nad právem všech osob na tomto území pobývajících na zachování veřejného pořádku a bezpečnosti.

pokračování

[11] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl žalobce, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu týkajícími se hodnocení utajované informace. I nadále trvá na tom, že ona utajovaná informace se sice týká žalobce, ale neobsahuje žádný – vyjma jednoho nepravdivého – konkrétní údaj, kterým by bylo možno její věrohodnost ověřit. Žalobce připomíná, že je osobou trestně zachovalou, nejsou k němu žádné záznamy o porušení kterékoli právní povinnosti kromě neaktuálního přestupku v dopravě. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a na skutečnost, že předmětná utajovaná informace je za daného stavu neověřitelná, konstatuje, že závěr krajského soudu je jednoznačný, logický a v právním státě jediný možný. V demokratickém právním státě nemůže být důvodem pro rozhodnutí, které zásadním způsobem zasahuje do práv jednotlivce, informace, kterou nelze přezkoumat a u níž je nutno se spolehnout na její věrohodnost pouze s odkazem na režim této informace. Argumentace stěžovatele, že součástí spisu je kompletní utajovaná informace včetně údajů, za jejichž použití je možno její věrohodnost a pravdivost ověřit, je dle žalobce spíše potvrzením v podstatě nulové vypovídací hodnoty předmětné utajované informace. Akceptace názorů stěžovatele by vedla k nepřipustné možnosti osob pracujících s utajovanými informacemi zásadně ovlivnit práva dotčených osob, aniž by bylo možno ověřit, zda nejde o informace smyšlené, nepravdivé či účelové.

[13] Za zcela srozumitelný považuje žalobce závěr krajského soudu o nezákonnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele v důsledku prokázané nečinnosti, když krajský soud uvedl, že jde o souhrn skutečností- nečinnosti správního orgánu I. stupně, jeho nepřiměřeně zatěžujícího postupu a důvodů zamítnutí žalobcovy žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, na jejichž základě již je možno konstatovat podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, byť sama o sobě by tato pochybení takový závěr neodůvodňovala.

[14] Naopak za nesrozumitelnou označil žalobce úvahu stěžovatele, podle níž tím, že krajský soud neshledal jeho napadené rozhodnutí nepřiměřeným ve vztahu k dopadům do soukromého a rodinného života žalobce, protirečil svému závěru, podle něhož je nemožné ověřit věrohodnost utajované informace a tím i opodstatněnost aplikace § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona. Podle žalobce se krajský soud vůči utajované informaci jasně a nezávisle vymezil a z toho, že považuje výčet skutečností rozhodných pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce za dostatečný, nelze dovozovat zákonnost důvodu pro zamítnutí žalobcovy žádosti. Žalobce však setrvává na stanovisku, že napadené rozhodnutí stěžovatele je z hlediska zásahu do jeho soukromého a rodinného života nepřezkoumatelné, protože není možno posoudit údajný zájem České republiky na tom, aby žalobce na jejím území nepobýval; tento zájem pak není možno vážít proti zájmům žalobce na ochranu jeho soukromého a rodinného života.

[15] Stěžovatel podal dne 14. 8. 2013 návrh na přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti, s nímž posléze vyjádřil žalobce nesouhlas. Usnesením ze dne 29. 8. 2013, č. j. 4 As 108/2013 – 58, Nejvyšší správní soud tomuto návrhu stěžovatele nevyhověl a odkladný účinek jeho kasační stížnosti nepřiznal.

II. Posouzení kasační stížnosti

[16] 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.

[17] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[18] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[19] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

II. a) Namítaná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterou stěžovatel uplatnil, když v kasační stížnosti namítal, že odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu je vnitřně rozporné a nesrozumitelné. Krajský soud na jedné straně neshledal, že by průtahy v řízení před správními orgány byly podstatným porušením procesních předpisů, které by mělo za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí, na druhé straně krajský soud konstatoval, že podstatnou vadou řízení je nečinnost správních orgánů v kombinaci s obsahem stanoviska Policie ČR ze dne 1. 3. 2012, č. j. V2-V/2012-UOOZ/OSAI. Krajský soud tím dle stěžovatele rovněž vykročil za hranici žalobního bodu uplatněného žalobcem. Pokud by rozsudek městského soudu trpěl vadou nepřezkoumatelnosti, mohlo by to mít za následek nemožnost přezkoumat další stěžovatelovy námitky; sama o sobě by pak tato vada odůvodnila zrušení napadeného rozsudku.

[22] Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), ze které se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídit

pokračování

při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námítky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z nalus.usoud.cz) je jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví stov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[23] V projednávaném případě však Nejvyšší správní soud takové vady napadeného rozsudku krajského soudu neshledal. Krajský soud svůj rozsudek dostatečně odůvodnil a jeho právní názory jsou rovněž srozumitelné. O tom svědčí i to, že stěžovatel v kasační stížnosti se závěry městského soudu věcně polemizuje, což v případě neodůvodněného nebo nesrozumitelného rozhodnutí zpravidla nepřichází v úvahu. Nejvyšší správní soud rovněž nezjistil v řízení před krajským soudem jinou procesní vadu, která by měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Nejvyšší správní soud neshledává nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že by si krajský soud snad v odůvodnění protirečil, pokud v samotné nečinnosti správních orgánů, které během správního řízení bez zjevného důvodu překročily lhůtu pro vydání rozhodnutí stanovenou v § 169 odst. 1 cizineckého zákona, neshledal podstatnou vadu řízení, za podstatné porušení procesních předpisů však považoval tuto nečinnost v kombinaci s dalšími okolnostmi, které v řízení před správními orgány nastaly. I tento názor krajského soudu je srozumitelný, byť není správný, jak bude níže vysvětleno. Krajský soud ani nepřekročil předmět řízení vymezený žalobními námitkami uplatněnými ve lhůtě žalobcem, jak se stěžovatel domnívá. Žalobce totiž již v žalobě ze dne 5. 4. 2013 namítal nezákonnou nečinnost správního orgánu prvního stupně trávající přinejmenším v období od podání žádosti o prodloužení povolení k pobytu dne 3. 6. 2011 do vydání prvního (následně stěžovatelem zrušeného) rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dne 5. 3. 2012. V této souvislosti žalobce zejména namítal to, že byl nucen pro uplynutí doby použitelnosti dokladů přikládaných k žádosti dle § 35 odst. 2 cizineckého zákona a tyto doklady znovu předložit, protože stanovisko Policie ČR, které bylo důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce, bylo vydáno až po uplynutí zákonné lhůty pro rozhodnutí. Správní orgány tak rozhodovaly na základě zcela odlišného skutkového stavu, než jaký zde byl v době, kdy byly povinny rozhodnutí vydat. Z výše uvedené reprodukce žalobních námitek je zřejmé, že krajský soud rozhodoval v mezích uplatněných žalobních námitek. Za důvod nepřezkoumatelnosti nepovažuje Nejvyšší správní soud ani to, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí na jedné straně uvedl, že stěžovatel správně vyhodnotil přiměřenost zásahu do žalobcova práva na soukromý a rodinný život, na druhé straně však neshledal důvod pro odepření prodloužení dlouhodobého pobytu žalobci. Krajský soud se totiž zabýval námitkou, že odůvodnění přiměřenosti napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Krajský soud takovou nepřezkoumatelnost neshledal, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí v této části považoval za dostatečné. Ani zde tedy nelze nalézt vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného rozsudku.

II. b)

Nezákonnost spočívající v průtazích v řízení před správními orgány

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzenou nezákonností napadeného rozsudku spočívající v nesprávném právním posouzení věci. Krajský soud konstatoval nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí správního orgánu, které ostatně uznal v odůvodnění napadeného rozhodnutí i stěžovatel. Krajský soud k tomu uvedl, že tato skutečnost *sama o sobě* nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud dále ze spisu správního orgánu zjistil, že žalobce byl správním orgánem prvního stupně dne 23. 12. 2011 vyzván k předložení aktuálních příloh žádosti (výpisy z účtu, doklad o zajištěném ubytování, výpisu z obchodního rejstříku, potvrzení finančního úřadu), neboť u původně předložených dokladů v mezidobí uplynula doba jejich maximálního stáří dle § 55 odst. 1 cizineckého zákona. Žalobce aktuální požadované doklady opět předložil. I tento postup správního orgánu prvního stupně dle krajského soudu *sám o sobě* není důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Za důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí ovšem krajský soud shledal celý soubor skutečností souvisejících s nečinností správních orgánů, tj. vyžadování aktuálních dokladů a vyžádání stanoviska Policie ČR ze dne 1. 3. 2012, které bylo nakonec důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce. Stěžovatel naproti tomu namítl, že posuzování namítané vady řízení spočívající v nedodržení zákonných lhůt musí být omezeno na samotnou nečinnost správního orgánu, zatímco úvaha soudu o nezákonnosti napadeného rozhodnutí vyplývající z údajné nezákonnosti opožděně (tj. po uplynutí lhůty) obstaraných podkladů se týká hodnocení podkladů (důkazů) správním orgánem.

[25] Nejvyšší správní soud shledává dílčí důvodnost této stěžovatelovy námítky. Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002 - 41, (dostupný na www.nssoud.cz), v němž judikoval, že „*Navíc, namítané průtahy v řízení nemají relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť průtahy v řízení lze charakterizovat jako nečinnost státního orgánu, kde procesní obrana proti této nečinnosti musí směřovat k tomu, aby tato nečinnost skončila, tj. aby státní orgán ve věci jednal a rozhodl. Již z povahy věci proto není možno zrušit vydané rozhodnutí státního orgánu – tedy výstění jeho procesní aktivity ve formě vydání individuálního právního aktu - pouze z důvodu namítaných průtahů v řízení, neboť takový postup by odporoval samotné logice takto namítané protizákonnosti.*“ (Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 6 Ans 5/2010 - 140). Na této své ustálené judikatuře nemá Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci co měnit. Je zřejmé, že nelze vyloučit výjimečnou situaci, kdy průtahy v řízení v kombinaci s dalšími okolnostmi nastalými v průběhu správního řízení mohou představovat porušení procesních předpisů, jehož intenzita překročí kritickou mez a bude nutné jej považovat za podstatnou procesní vadu, která může způsobit nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, a vést tak k jeho kasaci, nicméně v tomto případě takovouto kombinaci Nejvyšší správní soud neshledal. Je třeba předeslat, že nikoli každé nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí představuje nezákonnou nečinnost či průtahy v řízení. Je třeba vždy konkrétně analyzovat, zda byl správní orgán v daném případě nečinný, případně zda jeho úkony byly účelné a směřovaly k vydání rozhodnutí ve správním řízení. Dále je třeba zohlednit, zda k nedodržení lhůt nepříspěl sám žadatel např. tím, že nedoložil všechny zákonem vyžadované doklady či zda nežádal o prodloužení správním orgánem určených lhůt pro jednotlivé úkony či se neomlouval z ústních jednání nařízených správním orgánem apod. Je zřejmé, že i po uplynutí (pořádkových) lhůt stanovených zákonem pro vydání jednotlivých druhů rozhodnutí může správní orgán doplňovat podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž takto dodatečně získané podklady nelze bez dalšího považovat za nezákonné. Lze sice konstatovat, že správní orgán porušil zásadu hospodárnosti zakotvenou v § 6 odst. 2 správního řádu, pokud vyžadoval od žalobce opětovné předložení již jednou řádně doložených příloh k žádosti, nicméně pokud žalobce této výzvě vyhověl a tyto

pokračování

podklady nebyly důvodem pro zamítnutí žádosti, nelze dovodit žádný vliv takového nesprávného postupu správního orgánu na zákonnost rozhodnutí. Totéž se týká i sporného stanoviska Policie ČR z 1. 3. 2012. To bylo sice vydáno až po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí o žádosti, nicméně z ničeho nelze dovozovat, že by tento časový aspekt měl podstatný vliv na jeho obsah, který byl důvodem pro vydání zamítavého rozhodnutí o žádosti žalobce.

II. c)

Námítka nesprávného posouzení utajovaných podkladů rozhodnutí

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou týkající se hodnocení stanoviska Policie ČR ze dne 1. 3. 2012 krajským soudem. Toto stanovisko je zpracováno a předloženo v režimu „vyhrazené“ ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací a správní orgány na jeho základě dospěly k závěru, že prodloužení žalobcova povolení k dlouhodobému pobytu by nebylo v souladu se zájmy České republiky. K zacházení s podklady rozhodnutí předloženými v režimu zákona o ochraně utajovaných informací a k soudnímu přezkumu rozhodnutí správních orgánů vydaných na základě takových podkladů existuje bohatá judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, z níž je třeba vyjít i při řešení předmětné věci.

[27] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná zvláštní charakter řízení, v jehož rámci je nakládáno s utajovanými skutečnostmi. Platí, že určité skutečnosti, byť by byly podstatné pro rozhodnutí, mohou a musí zůstat utajeny. Ústavní soud ovšem ve svých nálezech ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, a ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, jednoznačně uvedl, že toto nezbytné utajení nemůže vést k popření práva na spravedlivý proces. Tato skutečnost tedy ještě zvýrazňuje význam soudního přezkumu a vede k povinnosti soudu přezkoumat napadené rozhodnutí, s podklady pro jehož vydání se účastník řízení nemohl plně seznámit, případně i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů. K podrobnému výkladu relevantního právního rámce, stejně jako související judikatury, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva, se soud opakovaně vyjadřoval a na svou judikaturu v tomto směru pro stručnost zcela odkazuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101, č. 2602/2013 Sb. NSS, a ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 – 28, č. 2825/2013 Sb. NSS).

[28] Jakkoli se citované judikáty sumarizující i předchozí judikaturu k zákonu o ochraně utajovaných informací týkají především přezkumu rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ve věci bezpečnostní způsobilosti, lze v nich formulované zásady vztáhnout i na jiné rozhodování správních orgánů na podkladě klasifikovaných informací. V tomto smyslu lze odkázat i na rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 6. 2007, čj. 6 Azs 142/2006-58, č. 1337/2007 Sb. NSS, který se týkal rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany, v němž se mj. uvádí: *„Nejvyšší správní soud si je vědom, že poskytnutí plné informace v autentické podobě, která je často výsledkem operativního šetření tajných služeb a je předmětem utajení, by mohlo potenciálně způsobit ohrožení základního cíle utajování skutečností, jak byl implicitně vymezen definicí utajované skutečnosti v ustanovení § 3 odst. 1 zákona o utajovaných skutečnostech, tj., aby bylo vyloučeno neoprávněné nakládání s informací, jež by mohlo způsobit újmu zájmům České republiky nebo zájmům, k jejichž ochraně se Česká republika zavázala, nebo by mohlo být pro tyto zájmy nevhodné. Zájem České republiky je pak třeba chápat ve smyslu § 2 odst. 1 téhož zákona zájem na zachování ústavnosti, srchovanosti, územní celistvosti, zajištění obrany státu, veřejné bezpečnosti, ochraně důležitých ekonomických a politických zájmů, práv a svobod fyzických a právnických osob a ochrana života nebo zdraví fyzických osob. Pokud by seznámení účastníka s plným zněním utajované skutečnosti v řízení mělo znamenat popření tohoto základního účelu zákona o utajovaných skutečnostech, lze podle názoru Nejvyššího správního soudu akceptovat, že správní orgán rozhodující o veřejných subjektivních právech účastníku řízení sdělí*

pouze pro řízení relevantní obsah takové skutečnosti, a to v přiměřené formě (např. anonymizované či agregované údaje, apod.).“ V jiném rozsudku týkajícím se rozhodnutí správního orgánu o licenci pro vývoz vojenského materiálu, k tomu Nejvyšší správní soud doplnil: „(...) zásadní stížní námitka obsažená v předložené kasační stížnosti se týká výkladu ust. § 38 odst. 6 správního řádu a jeho vztahu k zákonu o ochraně utajovaných informací. V obecné rovině lze tuto otázku chápat jako vztah dvou zcela protichůdných zájmů, a to ústavně zaručeného práva každého vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. § 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jehož odrazem je i procesní právo účastníků řízení a jejich zástupců nablížit do správního spisu, na straně jedné a veřejného zájmu na ochraně utajovaných informací na straně druhé. Při poměřování procesních práv účastníka řízení odvozených od ustanovení čl. § 38 odst. 2 Listiny a účelu utajování informací podle zákona o ochraně utajovaných informací je však třeba vždy aplikovat princip proporcionality.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 9 As 42/2009 - 124).

[29] Ohledně samotného věcného přezkumu informací v režimu zákona o ochraně utajovaných informací uvedl Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 7 As 31/2011 (opět ve vztahu k bezpečnostním prověrkám, závěry ovšem platí *mutatis mutandis* i na nyní posuzovanou věc): *„Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém soubornu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečně bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmkoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto – a Nejvyšší správní soud to zmínil již ve svém rozsudku ze dne 30. 1. 2009, č. j. 5 As 44/2006 - 74, www.nssoud.cz – někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“*

[30] Krajský soud při zohlednění shora uvedených východisek dospěl k závěru, že vzhledem k povaze této informace (tj. obsahu stanoviska Policie ČR ze dne 1. 3. 2012) nemůže o ní sdělit nic bližšího než to, že v případě, že by byla pravdivá, jednoznačně by NBÚ opravňovala k závěru, že další pobyt žalobce je v rozporu se zájmy ČR. Tato informace by byla i dostatečně konkrétní, pokud by ovšem byly doloženy podklady, které by umožňovaly učinit si závěr o její věrohodnosti nebo pokud by ze stanoviska bylo seznatelné, jakým způsobem policie k předmětným závěrům došla. Podle názoru stěžovatelky v kasační stížnosti ovšem převažující zájem státu lze dovodit již z té okolnosti, že stanovisko Policie ČR bylo předloženo v režimu „vyhrazené“ a stěžovateli nepřísluší posuzovat dostatečnost a důvěryhodnost informace ve stanovisku obsažené. Stěžovatel má dále za to, že utajovaná část spisu obsahuje i dostatečné podklady včetně zdroje předmětné informace, způsobu získání informace a popisu skutkových okolností.

[31] Nejvyšší správní soud se seznámil s obsahem utajované části spisu, jak mu to umožňuje § 58 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně utajovaných informací. Na základě toho dospěl k závěru, že námitka stěžovatele je nedůvodná. Z toho, co je obsahem správního spisu, včetně jeho utajované části, nelze učinit žádný závěr, zda stanovisko Policie ČR popisuje skutečný stav věcí, anebo zda se jedná o tvrzení zcela či zčásti smyšlené nebo zkreslené. Není z něj patrné, jakým způsobem byla předmětná informace získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá. Nezávislému příjemci informací, jímž je v daném případě soud, pak nezbyvá nic jiného, než této informaci uvěřit nebo neuvěřit. Takový podklad rozhodnutí není v právním státě

pokračování

přípustný, jestliže rozhodnutí správního orgánu, třebaže zcela legitimně podléhá utajení, zasahuje do subjektivních práv žalobce, zde práva na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Představa, že soud uvěří policii, aniž by měl možnost si ověřit, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, by znamenala rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě.

[32] Po policii není pro účely předmětného správního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací. V již citovaném rozsudku č. j. 7 As 31/2011 – 101, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[p]osuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika (§ 14 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti) postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“ Pro účely předmětného řízení by tedy postačoval konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policie uvedené informace za věrohodné. Za těchto podmínek by si již soud mohl učinit úsudek, zda jsou informace policie natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu žalobce (a celé jeho rodiny) tím, že na jejich základě nezíská povolení k dalšímu pobytu na území ČR. Nejvyšší správní soud je si vědom nelehké úlohy, kterou zde má policie. Pokud uvolní konkrétně o tom, jak informace získala, může tím, že se, byť i v režimu nakládání s utajovanými informacemi, k nim dostanou další subjekty, konkrétně příslušní soudci, potenciálně ohrozit zdroj informací či výsledky práce policie, neboť každé rozšíření okruhu subjektů, které k utajované informaci mají přístup (i když jsou povinny s ní nakládat v režimu příslušného stupně utajení), zvyšuje riziko jejího vyzrazení. Na druhé straně, pokud tak neučiní, její informace nemohou být dostatečným podkladem pro závěr o tom, že další pobyt žalobce není v souladu se zájmy České republiky. Pokud stěžovatel nebude schopen existenci činnosti žalobce v rozporu se zájmy ČR dovést i z jiných, na utajovaných informacích získaných od Policie ČR nezávislých podkladů, může se stát, že nebude schopen unést své důkazní břemeno ohledně neslučitelnosti dalšího pobytu žalobce se zájmy ČR. Tuto volbu však za stěžovatele a s ním spolupracující Policii ČR nemůže vyřešit soud tím, že rezignuje na svoji kontrolní funkci, je-li mu zákonem na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svěřena. Je na uvedených orgánech, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v předmětném řízení.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[33] Nejvyšší správní soud shrnuje, že ačkoli jedna z kasačních námitek byla shledána důvodnou, důvody, pro které krajský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatelky, v podstatné míře ob stojí. Proto Nejvyšší správní soud závazný právní názor vyslovený v rozsudku krajského korigoval (tj. neshledal důvodným zrušovací důvod spočívající v porušení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí v kombinaci s vyžádáním nových dokladů a obstaráním stanoviska Policie ČR z 1. 3. 2012), avšak kasační stížnost zamítl (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[34] O nákladech řízení 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 3100 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 30. ledna 2014

JUDr. Jíří Palla
předseda senátu