



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **A. M.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 9. 2015, č. j. 57 A 70/2014 – 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 22. 7. 2014, č. j. MV-33899-3/SO/-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 21. 1. 2014, č. j. OAM-12483-59/TP-2011 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“), jímž byla podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu.

Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 9. 2015, č. j. 57 A 70/2014 – 53 (dále jen „napadený rozsudek“), vyhověl podané žalobě, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Žalobci dal přitom za pravdu ve dvou žalobních bodech. Ztotožnil se s vytýkanou nesprávností hodnocení stanoviska Policie ČR, které bylo podkladem rozhodnutí správních orgánů, a rovněž souhlasil s nepřezkoumatelností hodnocení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

V prvním bodě bylo spornou otázkou hodnocení stanoviska Policie ČR ze dne 14. 11. 2013, č. j. V-34-1/2013-ÚOOZ-V4, obsahující informace podléhající režimu utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“). Toto stanovisko bylo jediným podkladem pro zamítnutí žádosti žalobce o udělení trvalého pobytu s tím, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

Nyní uplatněné stanovisko bylo výsledkem doplnění realizovaného správními orgány na základě dvou rozsudků – rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 5. 2013, č. j. **57 A 29/2013 – 202**, a jej potvrzující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. **4 As 108/2013 – 69**. Uvedené soudy v odkazovaných rozsudcích přezkoumávaly rozhodnutí žalované o (dřívější) žádosti žalobce o prodloužení dlouhodobého pobytu na území ČR za účelem podnikání (účast v právnické osobě), která byla zamítnuta s odůvodněním, že pobyt žalobce na území ČR není v jejím zájmu. I v tomto případě bylo základním důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce stanovisko Policie ČR, tehdy ze dne 1. 3. 2012 (dále jen „původní stanovisko“). Krajský soud v Plzni v uvedeném případě shledal nemožnost ověřit věrohodnost utajované informace ve sdělení Policie ČR a uzavřel, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ rozhodnutí, nemá ve správním spise oporu. Při rozhodování o kasační stížnosti proti citovanému rozsudku Nejvyšší správní soud vedl požadavky na doplnění stanoviska, totiž, že je třeba, aby obsahovalo konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policie uvedené informace za věrohodné. Správní orgány stanovisko doplnily, čímž vzniklo výše zmíněné stanovisko Policie ČR ze dne 14. 11. 2013, č. j. V-34-1/2013-ÚOOZ-V4 (dále jen „stanovisko“), které bylo základem pro rozhodování správních orgánů i v nynějším případě.

V rámci nynějšího přezkumu připomněl krajský soud „*vývoj*“ stanoviska naznačený v předchozím odstavci. Odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 108/2013 – 69, a v něm obsažené závěry týkající se řízení, v jehož rámci je nakládáno s utajovanými skutečnostmi. Zdůraznil, že utajenost určitých informací vede k povinnosti soudu přezkoumat napadená rozhodnutí, včetně podkladů pro jejich vydání, s nimiž se (případně) účastník řízení nemohl plně seznámit, a to i nad rámce žalobních, případně kasačních důvodů. Rovněž podotkl, že pokud by seznámením účastníka s plným zněním utajovaných skutečností mělo dojít k popření smyslu utajení, lze akceptovat, že správní orgány sdělí účastníku řízení pouze pro řízení relevantní obsah takové skutečnosti a to v přiměřené formě (např. anonymizované; srovnej rozsudky zdejšího soudu 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101, a ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 – 28). Na podkladě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006 – 58, krajský soud připomněl, že při poměrování práv účastníka řízení odvozených od čl. 38 odst. Listiny základních práv a svobod a účelu utajování informací je třeba aplikovat princip proporcionality.

K samotnému věcnému přezkumu informací v režimu zákona o ochraně utajovaných informací připomněl krajský soud další rozsudek Nejvyššího správního soudu a to ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101, z nějž plyne, že 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. Z citovaného rozsudku zdejšího soudu tak plyne, že pro účely předmětného správního řízení není žádána nepochybná jistota o pravdivosti poskytovaných informací. Krajský soud však připomněl požadavky, které vyslovil Nejvyšší správní soud k původnímu stanovisku pro účely jeho doplnění

(rozsudek č. j. 4 As 108/2013 – 69), kdy by 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*“. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl, že je přítom na příslušných orgánech, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v předmětném řízení.

Na pozadí uvedených závěrů se krajský soud seznámil s obsahem utajované informace, s jejímž obsahem se žalobce seznámil během správního řízení (konkrétně dne 5. 12. 2013; vyjádřil se k ní dne 12. 12. 2013, č. j. V92/2013-OAM), a rozhodl o provedení dokazování obsahem utajované informace, při dodržení příslušných procesních požadavků stanových soudním řádem správním (dále jen „s. ř. s.“) a § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností. Neztotožnil se přitom s hodnocením obsahu utajované skutečnosti, tak jak jej učinila žalovaná. Krajský soud uvedl, že utajovaná informace zahrnuje popis setkání, resp. kontakty, žalobce s osobami, vůči kterým se zpracovatel informace negativně vymezuje. Podle krajského soudu v ní naopak nejsou uvedeny žádné konkrétní protistátní či kriminální aktivity žalobce, absentuje označení důkazů prokazujících spolupráci žalobce s označenými osobami na jejich kriminálních aktivitách a není ani zřejmý způsob získání informací zde uváděných. Rovněž v ní nejsou popsány okolnosti, pro které má policie, resp. Útvar pro odhalování organizovaného zločinu (dále jen „ÚOOZ“), uvedené informace za věrohodné. Jak pak uzavřel krajský soud, pokud jsou uvedeny důvody, jimiž je kontakt žalobce s osobami v utajované informaci uvedenými, nelze tyto žádným způsobem ze strany krajského soudu ověřit. Krajský soud proto poznamenal, že si nemůže učinit úsudek, zda jsou informace ÚOOZ natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu žalobce tím, že na jejich základě nezíská povolení k dalšímu pobytu. Ačkoliv si přitom je vědom nelehké situace příslušných orgánů, soud nemůže z důvodu utajení určitých informací rezignovat na kontrolní funkci mu svěřenou. Uzavírá proto, že žalované se tak nepodařilo s velkou mírou pravděpodobnosti hraničící s jistotou prokázat, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

Druhý žalobní bod, kterému krajský soud vyhověl, se zabíral posouzením vlivu rozhodnutí na soukromý a rodinný život žalobce. I zde správní orgány obou stupňů vycházely z utajované informace, přičemž dle jejich názoru tato prokazuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek [§ 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců]. V důsledku toho správní orgány usoudily, že veřejný zájem na nenarušení veřejného pořádku převažuje nad zájmem žalobce na soukromý a rodinný život na území ČR. Krajský soud zopakoval, že se neztotožňuje s hodnocením správních orgánů stran utajované informace jako důvodu pro zamítnutí žádosti žalobce ve smyslu citovaného ustanovení. Z toho důvodu není podle krajského soudu správné ani posouzení zásahu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce. Není proto možné zabývat se konkrétními námitkami žalobce směřujícími vůči nesprávnému hodnocení správních orgánů v této otázce.

Ve zbylých žalobních bodech se krajský soud s žalobcem neztotožnil. Argumentace žalobce v těchto případech směřovala na nesprávnou interpretaci a aplikaci neurčitého právního pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ a na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, když správní orgány uplatnily paušální odkaz na utajovanou informaci a nespécifikovaly, v čem konkrétně spatřují existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení.

V důsledku uvedených skutečností krajský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, s odůvodněním, že skutkový stav, z něhož správní orgány vycházely, nemá oporu ve spise.

Proti rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. Napadenému rozsudku vytýkala nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatečné konkrétnosti důvodů rozhodnutí. Stěžovatelka namítala, že krajský soud nesprávně vyhodnotil jeden z podkladů pro rozhodnutí o žádosti žalobce a to stanovisko ÚOOZ. Konkrétně stěžovatelka nesouhlasila s tím, že by obsah utajované informace v její doplněné podobě ze dne 14. 11. 2013, nebyl dostatečný pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Je tomu tak dle stěžovatelky především s ohledem na povahu informace, která je pořízena v režimu utajení „*vybrazené*“, a také s ohledem na zdroj takové informace. Poukázala na skutečnost, že ÚOOZ se podílí na udržování vnitřního pořádku a bezpečnosti státu, a poskytnutá informace je výsledkem jeho činnosti v souladu se zákonem.

S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 108/2013 – 69, stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že nyní je z utajované informace dostatečně zřejmé, kdo je zdrojem předmětné informace i způsob jejího získání. Zdůraznila, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí se vypořádala s námitkami uplatněnými v odvolání, což krajský soud v rozsudku nijak nezohlednil. Tvrzení krajského soudu, že závěr stěžovatelky nemá oporu ve spise, odmítla s poukazem na to, že z napadeného rozsudku není zřejmé, jaké další konkrétní podklady ve správních spisech krajský soud postrádá, tedy jakými konkrétními dokumenty by měl správní orgán v dalším řízení spis doplnit. Stěžovatelka v tomto smyslu považuje napadený rozsudek za nesrozumitelný pro nekonkrétnost a to i s ohledem na skutečnost že obsahem spisu je utajovaná informace, která již byla oproti původnímu řízení ve věci prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu doplněna o další požadované informace.

V souvislosti s věrohodností utajované informace považuje stěžovatelka za podstatné přihlídnout k tomu, že v daném případě je předmětem správního řízení žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, nikoliv řízení o jeho zrušení, nebo o správním vyhoštění. Pro zamítnutí žádosti proto dle stěžovatelky postačí i jednání méně intenzivní a nebezpečné, než pro účely např. vyhoštění, což vyplývá i z rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2011, č. j. 3 As 21/2011 – 85, který stěžovatelka považuje v tomto smyslu za relevantní i v projednávaném případě. Stěžovatelka z judikatury Nejvyššího správního soudu dále odkázala na rozsudek č. j. 7 As 31/2011 – 101, v souvislosti s nímž uvedla, že skutkový základ úvahy o bezpečnostním riziku mohou tvořit v podstatě jakékoliv informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoliv zdrojů a jakýmkoliv prostředky. Podstatná je jejich informační hodnota. Stěžovatelka akcentovala i závěr z citovaného rozsudku, že posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu.

Stěžovatelka dále namítala, že naplnila požadavky doplnění utajované informace vyjádřené rozsudkem zdejšího soudu č. j. 4 As 108/2013 – 69, tedy konkrétnost popisu zdroje získaných informací, způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které jsou uvedené informace věrohodné. Konkrétně poznamenala, že „*bylo zcela konkrétně, dostatečně podrobně a přesvědčivě popsáno, z jakých podkladů ÚOOZ vycházel při činění v této informaci tvrzeného závěru a byla popsána činnost účastníka řízení tak, aby bylo možné přezkoumat důvodnost informace*“.

Druhá kasační námitka stěžovatelky směřovala proti závěru krajského soudu o hodnocení přiměřenosti rozhodnutí správních orgánů z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Odůvodnění krajského soudu označila za nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Zdůraznila, že správní orgány posuzovaly přiměřenost zásahu rozhodnutí do života žalobce, neboť rozhodovaly podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku je v tomto smyslu podle stěžovatelky jen jedním z kritérií

pro posouzení přiměřenosti rozhodnutí. Z toho důvodu nelze obě podmínky ztotožňovat a přiměřeností se nezabývat pouze s odůvodněním, že krajský soud nepovažuje za prokázané důvodné nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku. Stěžovatelka považuje svůj závěr o přiměřenosti zamítavého rozhodnutí za správný i z toho důvodu, že v projednávaném případě se jedná o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu, nikoliv o zrušení dosavadního pobytového oprávnění či správní vyhoštění. Z uvedeného stěžovatelka dovozuje, že pro hodnocení přiměřenosti zásahu zamítavého rozhodnutí do života cizince by musely být prokázány závažnější důvody, než např. v případě zrušení pobytového oprávnění. Taková situace však v projednávaném případě podle stěžovatelky nenastala a rozhodnutí správních orgánů v tomto smyslu nemá žádný vliv na dosavadní život žalobce na území ČR. Stěžovatelka závěrem podotkla, že při úvaze o přiměřenosti zásahu rozhodnutí do života žalobce zohlednila v odůvodnění napadeného rozhodnutí všechna relevantní kritéria. Z uvedených důvodů proto navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s. Následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 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.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit. Vhodné je podotknout, že konstantní judikatura zdejšího soudu označuje za nepřezkoumatelné zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srovnej rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44). Zároveň je třeba zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být odůvodněn. Musí se totiž jednat o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumání napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85).

Stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost ve vztahu k úvahám krajského soudu o přiměřenosti zásahu správního rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožňuje. Krajský soud v napadeném rozsudku (s. 19-20) zřetelně uvedl, že považuje závěr správních orgánů o prokázání důvodu pro zamítnutí žádosti žalobce podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců za mylný. V důsledku této skutečnosti tak podle krajského soudu není možné posoudit konkrétní námitky žalobce směřující do nesprávného hodnocení zásahu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že dopad správních rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce nelze ve smyslu zákonného vymezení vůbec hodnotit, neboť nejsou k dispozici kritéria pro posouzení proporcionality obou zákonem předvídaných a navzájem propojených hledisek. V kontextu výše zmíněných judikатурních závěrů zdejšího soudu tak lze uvést, že krajský soud v uvedeném smyslu dostatečně konkrétně vyjádřil, v čem spatřuje pochybení správních orgánů,

respektive proč nemůže blíže vypořádat argumenty žalobce vůči hodnocení správních orgánů. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje se stěžovatelkou v posuzované námitce nepřezkoumatelnosti, aniž by tím současně předjímal správnost podkladové úvahy krajského soudu, které se bude věnovat níže.

Podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců platí, že „[m]inisterstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.“

Nejvyšší správní soud vyšel při posuzování důvodnosti první kasační námítky především z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 – 40. Rozšířený senát v něm rozebíral otázku, 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. V této souvislosti provedl obsáhlou analýzu dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou zdejší soud pro stručnost odkazuje. Rozšířený senát ve zmíněném usnesení vyslovil, že správní soudy nemohou rezignovat na hodnocení obsahu takových (utajovaných) podkladů z hlediska jejich věrohodnosti, 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. Tento závěr podle zdejšího soudu zcela dopadá i na nyní projednávaný případ.

Nelze se proto ztotožnit s názorem stěžovatelky, která již z režimu utajení informace („*vybrazené*“) a ze zdroje informace (ÚOOZ jako specializovaný orgán zaměřený na udržování vnitřního pořádku a bezpečnosti státu), usuzuje na dostatečnou věrohodnost, přesvědčivost a relevanci informace. Tyto parametry utajované informace totiž musí nejprve posoudit ve správním řízení správní orgán a následně musí mít možnost takovou úvahu učinit správní soud. Nejvyšší správní soud k této problematice již dříve uvedl, že přijetí názoru stěžovatelky by *ad absurdum* znamenalo, že státní orgány by mohly ze soudního přezkumu libovolně vyloučit podklady pro rozhodování správních orgánů prostě tím, že by je označily za utajovanou informaci, v důsledku čehož by taková informace musela být automaticky považována za pravdivou a relevantní (viz rozsudek ze dne 17. 6. 2016, č. j. 4 Azs 255-2015 – 49). Postavení autora utajované informace nemůže samo o sobě vést k závěru o její věrohodnosti, přesvědčivosti a relevanci, jakkoliv lze se stěžovatelkou souhlasit v tom, že tato okolnost není bez významu. Kdyby totiž obsah informace pocházel například z oblasti nacházející se zcela mimo působnost autora („*tvůrce*“) informace, jistě by bylo nutno k obsahu přistupovat se značnou mírou obezřetnosti. Na druhu stranu nelze rovněž vyloučit možnost, že i tak kompetentní orgán, jakým je ÚOOZ, může být např. uveden v omyl svými informačními zdroji, popřípadě může ze správních informací vyvodit nesprávné závěry; maximálně dosažitelný způsob ověření předkládaných informací je tedy zcela namístě.

Je tak primárně úkolem správního orgánu, aby na základě poskytnutých utajovaných podkladů sám posoudil, zda z nich lze dovodit splnění podmínek podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců v tom smyslu, že žalobce představuje důvodné nebezpečí z hlediska možného narušení veřejného pořádku (případně bezpečnosti státu). Po takovém zjištění musí dále vážit i otázku přiměřenosti zásahu rozhodnutí do rodinného nebo soukromého života dotčené osoby, zde žalobce. Učiněné závěry pak ze shora vyložených důvodů plně podléhají přezkumu ze strany správních soudů.

Dílčí námitku směřovala stěžovatelka ve vztahu k doplnění původní utajované informace na základě požadavků vyslovených zdejší soudem v rozsudku č. j. 4 As 108/2013 – 69. Argumentovala, že nyní již je z informace zřejmé, kdo je zdrojem předmětné informace i způsob jejího získání. V této souvislosti odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 31/2011 – 101 a 4 As 108/2013 – 69, z nichž vyplývá, že skutkový základ úvahy správního orgánu mohou tvořit v zásadě jakékoliv informace, které má k dispozici, ať již je získal z jakýchkoliv zdrojů a jakýmikoliv prostředky, přičemž podstatná je jejich informační hodnota. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je pak vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Po policii přitom není žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytnutých informací, ale postačoval by konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policie uvedené informace za věrohodné. Za takových okolností by si již soud mohl učinit úsudek, zda jsou informace policie natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu žalobce v podobě zamítnutí jeho žádosti. S takto stěžovatelkou prezentovanými závěry zdejšího soudu lze v zásadě souhlasit. Ve vztahu k příslušné pasáži z rozhodnutí č. j. 7 As 31/2011 – 101, však nelze pominout dovětek, že *„někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika [sice] 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.“* Z řečeného vyplývá, že jakkoliv není po příslušných orgánech požadován důkaz jistoty pravdivosti informací, musí být tyto informace podepřeny konkrétností, specifikací zdrojů a uvedením dalších okolností podporujících věrohodnost informace, aby existoval dostatečný podklad pro závěr, že daná eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabíral otázkou, zda utajovaná informace poskytuje (kvalitativně) dostatečný skutkový základ umožňující v první řadě vůbec posoudit existenci podmínek pro aplikaci § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců; teprve poté bude možné zkoumat intenzitu jednání žalobce ve smyslu řečené proporcionality. Poté, kdy se seznámil s obsahem utajované informace, se ztotožnil s krajským soudem i stěžovatelkou v tom, že po doplnění je utajovaná informace konkrétnější, než ve své původní podobě. Samotná skutečnost, že informace byla doplněna a je podrobnější, však na rozdíl od názoru stěžovatelky neimplikuje automaticky závěr, že již splňuje požadavky vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 4 As 108/2013 – 69.

Zdejší soud přitom zohlednil skutečnost, že zástupce žalobce se již během správního řízení dne 5. 12. 2013 seznámil s písemností obsahující utajované informace, a obsáhle se k ní vyjádřil dne 12. 12. 2013, č. j. V92/2013-OAM. Některé skutečnosti obsažené v utajované informaci přitom popřel, respektive vysvětlil jejich nezávadnost. U některých nelze přehlížet, že popisují vztahy běžné v obchodním styku, které tudíž samy po sobě nemají negativní povahu. Bez bližší specifikace nelze tedy považovat za splněné požadavky § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Posuzovaná písemnost neozřejmuje ve vztahu k určitým tvrzením zdroje, z jakých byla ta která informace policií získána, případně nepředkládá důvody podporující její věrohodnost. Zdroje jsou naopak identifikovány zásadně obecně. Nejvyšší správní soud pak nemůže přehlédnout ani to, že žalobce formuloval některé konkrétní námitky zpochybňující informace uvedené v utajované části a jejich souvislosti, avšak správní orgány na to nereagovaly požadavkem vypracování doplňujícího stanoviska ze strany policie.

Nejvyšší správní soud považuje v tomto bodě za vhodné poukázat na svůj rozsudek ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 Azs 213/2015 – 54, v němž řešil podobnou problematiku – neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu opírající se výlučně o negativní stanovisko Bezpečnostní informační služby. I v tomto případě se žalobce ke stanovisku obsáhle

vyjádřil. Zdejší soud tehdy odkázal na svůj rozsudek č. j. 7 As 31/2011 – 101, a poznamenal, že „je třeba soubhlasit 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 dilem zpochybňoval správnost závěrů ve stanovisku obsažených, dilem pak vysvětlaval 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.“

Uvedené závěry lze ve značné míře vztáhnout i na nyní projednávaný případ, neboť i zde skutečnosti obsažené v utajované informaci nelze bez dalšího považovat za dostatečné pro zamítnutí žalobcovy žádosti. Nejsou v potřebné míře podepřeny ani informacemi, které zjistit a uvést bylo možné proto, aby bylo zároveň možné jejich posouzení správnými soudy bez narušení ochrany utajované skutečnosti. Žalobce navrhl doplnění stanoviska policie, které si však stěžovatelka nevyžádala a nevysvětlila ani proč se tak stalo. Nejvyšší správní soud přitom nadále zastává názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 108/2013 – 69, totiž, že policie se v nastíněných případech nachází v nelehké pozici, neboť je zřejmé „[p]okud uvolní konkrétní 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 obrozit 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 vyžrazení. 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 dovodit i z jiných, na utajovaných informacích získaných od Policie ČR nezávislých podkladů, může se stát, že nebude schopen unést své důkazní břemeno obledně 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 zvažily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v předmětném řízení.“

Nejvyšší správní soud respektuje, že v souvislosti s řízeními obsahujícími utajované skutečnosti mohou a musí určité z nich, i kdyby byly podstatné pro rozhodnutí, zůstat utajeny. I 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. V této rovině úvahy nabývá na významu soudní přezkoumání, kdy povinnosti soudu přezkoumat napadené rozhodnutí, včetně podkladů pro jeho vydání, s nimiž se účastník řízení nemohl plně seznámit, jde případně i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů. Současně je třeba poznamenat, že na nutnost ochrany utajovaných informací pamatuje i soudní řád správní ve spojení se zákonem o ochraně utajovaných skutečností (srovnej § 133 odst. 2 a 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností), které za tímto účelem umožňují správnímu soudu potřebné postupy. V této souvislosti je namístě akcentovat bod 40 napadeného rozsudku, prokazující, že i v nynějším případě krajský soud znal své možnosti – „soud si byl vědom i toho, že lze i vyloučit možnost dokazování, pokud by mohlo dojít k obrožení nebo vážnému narušení činnosti policie, což z obsahu předmětné utajované informace nedovodit“.

Stěžovatelka konečně ve vztahu k posouzení utajované informace namítala, že z napadeného rozsudku není zřejmé, jaké další konkrétní podklady ve správních spisech

krajský soud postrádá. V souladu s výše uvedeným má zdejší soud za to, že je především na příslušných orgánech, aby zhodnotily, jaké z utajovaných informací, respektive jak podrobně je lze poskytnout, aby současně naplnily obecné podmínky vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 4 As 108/2013 – 69. Jako významné vodítko lze nepochybně vzít také vyjádření žalobce k utajované informaci, kde navrhl konkrétní možnosti doplnění dokazování – výslech osob zmíněných v utajované informaci, žalobce i zpracovatele utajované informace a poskytnutí informací z evidencí. Takový postup by byl vhodný především z důvodu „*odstranění pochybností*“ vnesených do obsahu utajované informace právě vyjádřením žalobce a nepochybně také nejednoznačnou povahou uvedených skutečností (formálně vzato čistě obchodní povahy). Vzhledem k výše uvedenému nepovažuje Nejvyšší správní soud námitky stěžovatelky směřující do hodnocení obsahu utajované informace krajským soudem za důvodné.

Dále se zdejší soud zabýval námitkami vůči posouzení přiměřenosti rozhodnutí správních orgánů z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Krajský soud ve svém rozsudku dospěl k závěru, že utajovaná informace neprokazuje, že je dán důvod pro zamítnutí žádosti žalobce podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců a proto nesouhlasil ani s hodnocením přiměřenosti rozhodnutí správních orgánů z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života. Uzavřel, že z tohoto důvodu nelze hodnotit jednotlivé námitky žalobce směřující do této části rozhodnutí správních orgánů. Stěžovatelka oproti tomu usoudila, že se podmínkou zásahu zamítavého rozhodnutí do života žalobce zabývala a v odůvodnění svého rozhodnutí zohlednila všechna relevantní kritéria. Stěžovatelce lze dát za pravdu, že se určitými aspekty dopadu rozhodnutí zabývala. V rozhodnutí I. stupně i napadeném rozhodnutí (s. 8) byly posouzeny dopady na pobytové statusy manželky žalobce a jejich dětí, dalšího fungování společností, v nichž žalobce figuruje společně s manželkou, a zohlednila rovněž i to, čeho se žalobce dožaduje (žádost o vydání povolení k trvalému pobytu). Stěžovatelka své hodnocení doplnila tvrzením, že vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o řízení na žádost, lze po žalobci vyžadovat zvýšenou aktivitu, kterou by mohl ve svůj prospěch ovlivnit procesní postup. Podle stěžovatelky žalobce mohl během řízení sám konkretizovat předpokládané problémy hrozící v důsledku zamítnutí jeho žádosti, což však neučinil.

Nejvyšší správní soud uvážil o věci následovně. S krajským soudem se ztotožňuje v tom, že v důsledku nedostatku skutkového základu, z něhož by bylo možné vyvodit, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl vážně narušit veřejný pořádek, není možné provést poměření mezi závažností jednání žalobce a omezujícím opatřením (zamítnutím žádosti). Není totiž možné učinit primární závěr o tom, zda se vůbec žalobce závažného jednání dopustil a případně jaké intenzity. V důsledku absence tohoto základního parametru tedy nelze hodnotit relevanci jednotlivých hledisek v jejich vzájemné souvislosti a nelze tak provést nezbytný test proporcionality užití zákonných hledisek. Bude tak úkolem správních orgánů, aby v následujícím řízení dostatečně zjistily skutkový stav a v případě, že opět dospějí k závěru, že je namístě aplikovat § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, provedly poměření proporcionality mezi závažností jednání žalobce a dopadem rozhodnutí o zamítnutí žádosti do jeho osobního a rodinného života. Nejvyšší správní soud tedy rovněž našel v jednání stěžovatelky deficitu ve shora uvedeném smyslu, které bude třeba naznačeným postupem odstranit.

Jak bylo uvedeno výše, stěžovatelka žalobci vytkla nedostatečnou aktivitu v upřesnění možných negativních dopadů zamítavého rozhodnutí. Ani s tímto tvrzením Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť žalobce uvedl řadu argumentů vypovídajících o jeho vztahu k ČR. Zmínil délku svého pobytu v ČR (8 let), pobyt celé rodiny, integraci dětí do života v české společnosti, okolnost, že pro řádné fungování společností žalobce a jeho manželky je třeba jejich součinnosti. Žalobci je třeba dát rovněž za pravdu v tom, že stěžovatelka nedostatečně hodnotila citovou a materiální závislost členů rodiny a především zájmy nezletilých dětí. Konečně i zdejší soud

v této souvislosti uvedl ve svém rozsudku ze dne 19. 11. 2015, č. j. 4 Azs 222/2015 – 42, 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“. Nejedná se přirozeně o hlediska nadřazená bezpečnosti státu a ochraně veřejného pořádku, nicméně jsou to hlediska významná. Právě proto je třeba věnovat odpovídající pozornost prokazování všech relevantních hledisek a jejich hodnocení ve vzájemné souvislosti.

Nejvyšší správní soud tedy nijak nepředjímá, k jakému závěru správní orgány v následujícím řízení případně dospějí. Vzhledem k uvedenému se však nemůže ztotožnit s tvrzením stěžovatelky, že při posuzování zásahu do rodinného a soukromého života žalobce zohlednila všechna relevantní kritéria. Bude tak jejím úkolem, aby v případě opětovné aplikace § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců zohlednila i další významná kritéria, a to primárně ta, kterých se žalobce výslovně dovolává.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalobci, avšak ze spisu je zřejmé, že neprovedl žádný procesní úkon a tudíž mu žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se náhrada nákladů řízení nepřiznává žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 25. srpna 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu