



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **A. D.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 10. 2015, č. j. MV-120146-4/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 11. 2016, č. j. 57 A 133/2015 – 90,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaná **j e p o v i n n a** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Plzni. Krajský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí stěžovatelky ze dne 2. 10. 2015, č. j. MV-120146-4/SO-2014, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 25. 7. 2014, č. j. OAM-73986-48/DP-2012. Tímto rozhodnutím byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě.

[2] Žalobce pobývá v České republice od roku 2010 na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Dne 21. 11. 2012 bylo zahájeno správní řízení na základě žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žádost žalobce byla nejprve zamítnuta prvostupňovým rozhodnutím ze dne 2. 10. 2013, které bylo rozhodnutím žalované ze dne 8. 11. 2013 zrušeno. Následně správní orgán I. stupně žádost žalobce opět zamítl rozhodnutím ze dne 25. 7. 2014. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že setrvání žalobce by bylo v rozporu se zájmy České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Na základě odvolání žalovaná prvostupňové rozhodnutí potvrdila svým rozhodnutím ze dne 2. 10. 2015.

[3] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, ve které vytýká, že jediný podklad, z něhož správní orgány obou stupňů při rozhodování vycházely, bylo stanovisko Policie ČR ze dne 5. 6. 2014, č. j. V36/2014-ÚOOZ/V4, které obsahuje utajované informace uvedené pod č. j. V44/2014-OAM a které je nepřezkoumatelné a nevěrohodné. Žalobce zdůraznil, že nebyl nikdy odsouzen za trestný čin v České republice ani v žádné jiné zemi, nebyl nikdy trestně stíhán, ani k němu nejsou evidovány žádné jiné záznamy o porušení jakéhokoliv právního předpisu. Žalobce na území České republiky řádně podniká, platí veškeré povinné platby a řádně plní veškeré další povinnosti, které mu z této činnosti vyplývají. Dle žalobce utajované informace neodpovídají žádné relevantní důkazy, které by bylo možno ověřit a obsah utajované informace označil za čistě spekulativní a nepřezkoumatelný.

[4] Žalobce se jako účastník řízení domáhal svého výsledku k obsahu utajované informace, který nebyl proveden. Výslech žalobce mohl podle jeho mínění ověřit skutečnosti uvedené v utajované informaci a přispět tak k potvrzení či vyvrácení jejího obsahu. Pokud tak správní orgán neučinil, zatížil své rozhodnutí zásadní vadou, která měla či mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[5] Krajský soud žalobě vyhověl a přisvědčil žalobci ve dvou žalobních bodech. Na prvním místě dle názoru krajského soudu správní orgán vyhodnotil nesprávně obsah utajované informace a neunesl své důkazní břemeno ohledně neslučitelnosti dalšího pobytu žalobce na území České republiky se zájmy České republiky. Podle soudu věrohodnost utajované informace nelze odůvodnit pouze tím, že byla vypracovaná specializovanou složkou Policie České republiky.

[6] Krajský soud citoval relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně přezkumu zpravodajských informací ve správním soudnictví, konkrétně usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, podle něhož „[r]ozhodovací praxe soudu je tedy v otázce přístupu k závěrům zpravodajských služeb, tvořících podklad pro rozhodnutí žalovaného, naprosto jednotná. Žalovaný ani správní soudy sdělení zpravodajských služeb nepřezkoumávají v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je ve správním soudnictví obvyklý. Judikatura nicméně zdůraznila, že byt' jde o podkladové akty, nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení“.

[7] Krajský soud se v odůvodnění rozsudku obšírně zabýval povahou a obsahem utajované informace a argumenty žalované v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí. Vytkl správním orgánům, že neprovedly důkaz výsledkem žalobce jako účastníka řízení k ověření věrohodnosti, či alespoň pravděpodobnosti údajů obsažených v utajované informaci. Krajský soud podrobně hodnotil kvalitu utajované informace, byt' s ohledem na její povahu nemohl komentovat konkrétní údaje tam obsažené. Nicméně dospěl k závěru, že v utajované informaci nejsou uvedeny konkrétní protistátní či kriminální aktivity žalobce či označeny důkazy prokazující spolupráci žalobce s označenými osobami na jejich kriminálních aktivitách. Podle krajského soudu, i když je zde [míněno v utajované informaci] označeno konkrétní trestní řízení, není zde

uvedeno, jakými důkazy lze ověřit následná negativní tvrzení zpracovatele ohledně osoby žalobce, a proto si krajský soud nemohl učinit úsudek, zda jsou informace natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do života žalobce tím, že na jejich základě nezíská povolení k dalšímu pobytu na území České republiky.

[8] Krajský soud tedy dospěl k závěru, že utajovaná informace sama o sobě dostatečně neprokazuje existenci činností žalobce, které jsou v rozporu se zájmy České republiky, a proto nemůže být v souladu s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců relevantním podkladem pro závěr, že pobyt žalobce na území České republiky není v zájmu České republiky.

[9] Nakonec krajský soud přisvědčil žalobci, jenž označil správní rozhodnutí jako nepřezkoumatelné z hlediska zhodnocení přiměřenosti jeho zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Podle krajského soudu rovněž při posouzení vlivu rozhodnutí na soukromý a rodinný život žalobce vycházely správní orgány obou stupňů z obsahu utajované informace. Jestliže se krajský soud neztotožnil se závěrem správních orgánů ohledně utajované informace, nemohl se ztotožnit ani s posouzením zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

II. Kasační stížnost žalované

[10] Rozsudek krajského soudu napadla kasační stížností žalovaná z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. pro nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem.

[11] V kasační stížnosti stěžovatelka odmítla závěry krajského soudu o tom, že by utajovaná informace nebyla dostatečným podkladem pro zamítnutí žádosti žalobce podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[12] Na podporu toho stěžovatelka uvedla, že převažující zájem státu (míněno zájem na tom, aby žalobce nepobýval v České republice) je vyjádřen již samotnou povahou informace, která byla pořízena v režimu utajení „vyhrazené“. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že utajovanou informaci vytvořil Útvar pro odhalování organizovaného zločinu, specializovaná složka Policie České republiky, která se zabývá odhalováním a vyšetřováním organizovaného zločinu, tedy se zabývá tou nejvážnější a pro společnost nejnebezpečnější formou kriminality. Stěžovatelka v tomto kontextu citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 31/2011 - 101 ze dne 25. 11. 2011, v němž je uvedeno: „[z]jištěné 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 – někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna.“

[13] Stěžovatelka poukázala, že utajovaná informace výše uvedená kritéria splňuje. Tvrdí, že tato informace zcela konkrétně, dostatečně podrobně a přesvědčivě popsala činnost žalobce a to, z jakých podkladů policie vycházela tak, aby bylo možné přezkoumat důvodnost informace.

Stěžovatelka dále odmítla názor krajského soudu ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu neprovedením výsledku žalobce ve správním řízení. Podle stěžovatelky bylo na žalobci jako účastníku řízení, aby sdělil správním orgánům I. stupně veškeré relevantní informace, a nebylo povinností správních orgánů vyslyšet žalobce. K tomu stěžovatelka mj. poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 147/2013 – 29 ze dne 6. 2. 2014, v němž Nejvyšší správní soud aplikoval závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. II. ÚS 182/02 na výslech účastníka ve správním řízení a konstatoval, že ve správním řízení se „účastník vyjadřuje ke skutkovým a právním otázkám věci primárně svými tvrzeními a stanovisky uplatňovanými v celém jeho průběhu (srov. § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu, podle něhož mají účastníci právo vyjádřit v řízení své stanovisko a vyjádřit se ke podkladům rozhodnutí, § 52 správního řádu, podle něhož jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení), nikoli prostřednictvím nějakého formalizovaného prostředku“.

[14] V otázce posouzení přiměřenosti správního rozhodnutí ve vztahu k soukromému životu žalobce stěžovatelka setrvala na závěru, že takový zásah je přiměřený a že správní orgán I. stupně se otázkou zabýval dostatečně. Podle stěžovatelky § 174a zákona o pobytu cizinců nelze vykládat tak, že by bylo vždy a za všech okolností povinností správního orgánu se zabývat všemi v citovaném ustanovení uvedenými skutečnostmi.

[15] Z důvodů, v kasační stížnosti uvedených, tedy stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

III. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[16] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalobce dne 14. 2. 2017. Žalobce se ztotožnil s napadeným rozsudkem.

[17] Podle žalobce utajovaná informace sice obsahuje celou řadu informací poskytnutých zpracovatelem, nicméně bez jakýchkoli podpůrných důkazů, indicií či jiných skutečností, které by umožňovaly utajovanou informaci hodnotit. Žalobce se dále ohradil proti tomu, aby jediným důvodem věrohodnosti a pravdivosti byl stupeň utajení a zpracovatel utajované informace, jak tvrdí stěžovatel.

[18] Nakonec žalobce uvedl, že výslech účastníka je třeba považovat za důkazní prostředek zcela zásadní a z hlediska vypovídací hodnoty významný, a pokud se správní orgán této možnosti vzdá, přičemž zároveň neexistuje jiný důkaz potvrzující utajovanou informaci, je třeba takový postup považovat za vadný.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je projednatelná, není však důvodná.

[21] Jádrem sporu je posouzení obsahu utajované informace, její kvality, a možnosti ověřit příslušnou utajovanou informaci. Otázkou také je, zda tato informace, její obsah a fakt, že ji zpracovala specializovaná složka Policie České republiky (Útvar pro odhalování organizovaného zločinu), poskytuje dostatečnou oporu pro správní rozhodnutí napadené žalobou.

[22] Úvodem Nejvyšší správní soud konstatuje, že k otázce povahy utajovaných informací jako důkazního prostředku ve správním řízení existuje rozsáhlá judikatura, kde se soud zabýval různými aspekty přezkoumávání věrohodnosti utajovaných informací. Jakkoli významná část této judikatury se týká aplikace zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, lze závěry tam obsažené, zejména ohledně dokazování a hodnocení utajovaných skutečností, vztáhnout i na posuzovaný případ.

[23] Především je zřejmé, že obsah utajovaných informací může být předmětem dokazování. Podle rozsudku NSS ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 31/2007 – 107 „*v soudním řízení zásadně lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností; to neplatí jen výjimečně, a sice pokud by seznámení se účastníků řízení s nimi vedlo k výraznému ohrožení obrany nebezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů*“.

[24] Dále Nejvyšší správní soud definoval i nároky na obsah (či kvalitu) utajovaných informací, mají-li sloužit jako důkaz. Podle rozsudku č. j. 7 As 31/2011 – 101 ze dne 25. 11. 2011 „*[z]práva o výsledcích požadovaných šetření proto musí obsahovat konkrétní informace či takový jejich soubor, že to NBÚ, a následně případně i soudu, umožní účinně ověřit relevanci zjištění zpravodajských služeb, tj. zejména věrohodnost jimi zjištěných informací, jejich vyváženost a vztah k otázkám rozhodným pro bezpečnostní řízení. Jen tak lze v dostatečné míře zajistit vyloučení libovůle u zpravodajských služeb i NBÚ, k níž by snadno mohlo dojít, pokud by se NBÚ, a následně i případný soudní přezkum, musel spokojit s tím, že zpravodajským službám se „uvěří“, aniž by jejich informace mohly být podrobeny kognici*“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 4 As 108/2013 – 69 „*není po policii pro účely předmětného správního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací a 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 údaje za věrohodné*“ (na tento rozsudek odkazoval i správní orgán I. stupně).

[25] Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že utajovaná informace byla dostatečně konkrétní, nicméně ve správním řízení nehodnotila věrohodnost údajů, v této informaci obsažených, a bez dalšího o tuto informaci opřela své rozhodnutí.

[26] Nejvyšší správní soud přezkoumal utajovanou informaci, vedenou v oddělené části spisu v režimu „vyhrazené“. Utajovaná informace byla – jak zdůrazňuje stěžovatelka – vypracována Útvarem pro odhalování organizovaného zločinu. Zpracovatel informace je specializovanou složkou Policie České republiky, která se zabývá odhalováním a vyšetřováním organizovaného zločinu, tedy velmi závažnou a pro společnost nebezpečnou kriminalitou. Utajovaná informace obsahuje popis určitých aktivit žalobce, které mohou být nebezpečné a mohou tedy mít význam pro rozhodnutí správního orgánu. Utajovaná informace byla zpřístupněna zástupci žalobce (nikoli však žalobci samotnému) a v oddělené části spisu je uvedeno stručné nesouhlasné vyjádření zástupce žalobce k utajené informaci. Zástupce žalobce se pochopitelně nevyjadřoval (a zřejmě se z povahy věci ani vyjádřit nemohl) ke skutkovému základu utajované informace. Utajovaná informace naopak nebyla zpřístupněna žalobci a žalobce se tedy k jejímu obsahu nevyjádřil, ani k tomu nebyl vyslechnut, ačkoli to v rámci správního řízení navrhoval.

[27] Jakkoli krajský soud toto v odůvodnění rozsudku neuvedl, Nejvyšší správní soud považuje za důležité, že utajovaná informace odkazuje na velmi závažné skutečnosti, které by – pokud by byly ověřitelné způsobem, předvídaným v citovaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (viz odstavce [6], [12] a [24] výše) – mohly být podkladem pro zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu v České republice. Tyto skutečnosti jsou však v utajované informaci nastíněny jen stručně a jedná se pouze o tvrzení zpracovatele, která nejsou podložena. V tomto stavu je nelze ověřit v souladu s citovanými judikaturními principy pro hodnocení

utajovaných informací. Proto se utajovaná informace sama o sobě nemohla stát základem pro zamítavé rozhodnutí. Zcela jistě také nemůže být základem pro takové rozhodnutí fakt, že utajovanou informaci vypracovala určitá složka policie.

[28] Správní orgán má širokou pravomoc, jakým způsobem vést dokazování – mohl provést výslech žalobce v režimu utajení, mohl provést výslech žalobce jako účastníka řízení ke skutečnostem, které nemusí být v režimu utajení, anebo mohl vyžádat od zpracovatele utajované informace podrobnější podklady (např. údaje z evidence trestů, údaje z policejního sledování apod.) a tedy doplnění této informace tak, aby byla ověřitelná. Ani jednu z těchto možností správní orgán nevyužil.

[29] V zásadě existují dvě možnosti, kdy utajovaná informace bude dostatečným a spolehlivým podkladem pro rozhodnutí správního orgánu: (a) buď je informace dostatečně podrobná a podložená konkrétními důkazy a skutkovými okolnostmi, které „*umožní účinně ověřit relevanci zjištění*“ policie (rozsudek citovaný v odstavci [24] výše), anebo (b) správní orgán provede výslech účastníka řízení tak, aby ověřil informaci a dal možnost zpracovateli informace reagovat na tvrzení účastníka řízení a informaci doplnit tak, aby se stala dostatečným podkladem pro správní rozhodnutí. Jakkoli výslech účastníka řízení má jako důkazní prostředek relativně omezenou hodnotu (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 147/2013 – 29, citovaný v odstavci [13] výše), v posuzovaném případě by výslech žalobce k poznatkům Policie České republiky mohl objasnit, do jaké míry je obsah utajované informace věrohodný.

[30] Krajský soud tedy správně uzavřel, že dosavadní utajovaná informace nebyla dostačující pro posouzení věci a námitka stěžovatelky, v níž žádá opačné posouzení věci, není důvodná.

[31] Stěžovatelka dále tvrdila, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu účastníka řízení dle § 174a zákona o pobytu cizinců (bod III, odstavec 4 kasační stížnosti). Krajský soud i v tomto žalobním bodě přisvědčil žalobci a odůvodnil to zejména tím, že i zde správní orgány vycházely z předmětné utajované informace.

[32] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem, že v posuzovaném případě hodnocení přiměřenosti dopadů ve smyslu citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců nelze dostatečně provést bez toho, aby správní orgán nejprve ověřil utajovanou informaci. Právě obsah utajované informace – bude-li její obsah v souladu s požadavky její ověřitelnosti, jak uvedeno výše – může být rozhodný pro zkoumání okolností, vyjmenovaných v ustanovení § 174a, konkrétně např. pro „*závažnost a druh protiprávního jednání cizince*“ nebo pro „*společenské a kulturní vazby na území*“ České republiky.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[33] S ohledem na shora popsané důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou způsobilé zpochybnit závěry krajského soudu o nezákonnosti postupu správního orgánu při rozhodování o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost nedůvodnou a v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. ji zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona. Jelikož stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[35] Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Ve věci byl zastoupen advokátem, který podal vyjádření ke kasační stížnosti. Náklady řízení na straně žalobce tak spočívají v jednom úkonu právní služby, tedy ve výši 1 x 3.100 Kč a 1 x 300 Kč, celkem 3.400 Kč [dle § 9 odst. 4 písm. d) a dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Vzhledem k tomu, že je právní zástupce žalobce plátcem DPH, částka se zvyšuje o 714 Kč (21% DPH).

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

V Brně dne 30. března 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu