



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **D. V.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 3. 2020, č. j. MV-16175-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. června 2020, č. j. 57 A 47/2020 - 40,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. června 2020, č. j. 57 A 47/2020 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 13. 11. 2019 neprodloužilo Ministerstvo vnitra (správní orgán prvního stupně) podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. g) v návaznosti na § 9 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) žalobci dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě, neboť obdrželo v průběhu řízení utajovanou informaci v režimu „Důvěrné“ vedenou na Ministerstvu vnitra pod č. j. D237/2018-OAM, která dle jeho názoru odůvodňovala závěr, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce při svém pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu. Odvolání žalobce žalovaná zamítla.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud shledal žalobu důvodnou, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že obsah utajovaných informací není dostatečným podkladem pro (negativní) rozhodnutí o žalobcově žádosti, neboť neobsahuje žádné uchopitelné výsledky (či alespoň jejich reprodukci) operativně pátrací činnosti týkající se žalobce a prokazující jeho osobní jednání v rozporu se zájmy České republiky.

[4] Další pochybení správních orgánů shledal soud v tom, že se nevypořádaly s důkazními návrhy žalobce k posouzení otázky přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, které učinil ve vyjádření ze dne 2. 4. 2019.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka uvádí, že utajovaná informace obsahuje konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání. Jednání žalobce popsané v této informaci lze považovat za způsobilé ohrozit bezpečnost České republiky, přičemž se jedná o osobní chování žalobce, kterým se projevuje kontinuálně již delší dobu, resp. již od roku 2017, a nejedná se tak o nahodilé či jednorázové jednání, u kterého by se dalo předpokládat, že se v budoucnu nebude opakovat. Chování a jednání žalobce s ohledem na obsah utajované informace tak představuje závažné ohrožení zájmu společnosti na potírání kriminality. Přestože skutečnosti uvedené v utajované informaci nepředstavují samy o sobě naplnění skutkové podstaty trestného činu, považuje stěžovatelka obsah utajované informace za dostatečně přesvědčivý a věrohodný pro zamítnutí žalobcovy žádosti z důvodu, že zde existuje důvodné nebezpečí, že by mohl při svém pobytu ohrozit bezpečnost státu.

[7] Převažující veřejný zájem, v posuzovaném případě na zachování veřejné bezpečnosti a předcházení zločinnosti, představuje v souladu s čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy výjimku ze zákazu zásahu do soukromého a rodinného života. V této souvislosti stěžovatelka připomíná, že právní řád nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky.

[8] Stěžovatelka odkazuje stejně jako krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1 Azs 330/2019 - 36, a domnívá se, že předmětná utajovaná informace odpovídá požadavkům judikatury na přesvědčivost a věrohodnost, neboť je z ní zřejmé, že vychází z operativně pátrací činnosti Bezpečnostní a informační služby a je tak reprodukcí konkrétních důkazů. V informaci je zcela konkrétně, dostatečně podrobně a přesvědčivě popsáno, z jakých podkladů BIS vycházela při činění v této informaci tvrzeného závěru a byla popsána činnost žalobce (včetně časových a místních údajů) tak, aby bylo možné přezkoumat důvodnost informace. Utajovaná informace neobsahuje žádné nesrovnalosti, které by vyžadovaly provedení, popř. předložení dalších důkazů.

[9] K otázce posouzení přiměřenosti rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobce stěžovatelka uvádí, že byla dostatečně vypořádána, včetně dopadu do žalobcovy podnikatelské činnosti, byť obecně, a to s ohledem na obsah utajované informace. K navrhovaným výslechům stěžovatelka konstatuje, že bylo na žalobci, aby správním orgánům sdělil dle svého uvážení veškeré relevantní informace. V konkrétním případě nebylo provedení výslechu považováno za nezbytné, neboť správní orgány neměly pochybnosti o skutečném stavu věci. K tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013, a ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 - 82.

pokračování

[10] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s posouzením věci krajským soudem a dodává, že mu není známa povaha a obsah utajované informace, je tedy odkázán na správnost přezkumu ze strany soudů. I nadále je přesvědčen o tom, že se nikdy nedopustil žádného jednání, které by mohlo být považováno za rozporné se zájmy České republiky, tím spíše, že by se mělo dle stěžovatelky jednat o soustavné a dlouhodobé jednání.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[12] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že krajský soud nesprávně vyhodnotil obsah utajované informace, na základě které nebylo žalobci prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu v České republice. Krajský soud uvedl, že informace neobsahuje reprodukci skutkových podkladů, což představuje nezbytné minimum k tomu, aby soud mohl ověřit věrohodnost a pravdivost názoru zpracovatele utajované informace.

[14] Nejvyšší správní soud v případě rozhodování na základě utajovaných informací konstantně judikuje, že „*byť jde o podkladové akty, nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 – 40, a v něm citované rozsudky – např. rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101 či rozsudek ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012 – 28). Tyto informace by měly tak obsahovat popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné a ne vyfabulované a aby tyto informace poskytovaly dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28).

[15] Na rozdíl od krajského soudu Nejvyšší správní soud po pečlivém prostudování utajované části správního spisu ovšem dospěl k závěru, že informace, na kterých správní orgány založily svůj závěr o bezpečnostním riziku žalobce pro Českou republiku, výše uvedené požadavky splňují. Utajované informace obsahují nejen tvrzení původce informací, z nichž dovozuje závěr o existenci důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost České republiky, ale také popis konkrétních skutečností, z nichž toto tvrzení vychází, a jejich zdroj. Tyto informace o žalobcově činnosti a její (přínejmenším potenciální) škodlivosti pro Českou republiku vytvářejí věrohodný a přesvědčivý základ pro další posouzení žalobce jakožto bezpečnostního rizika pro Českou republiku. Jedná se o konkrétní výsledky operativně pátrací činnosti zpravodajské služby, které popisují žalobcovy aktivity. Z těchto podkladů pak zpravodajská služba usuzuje na rizika pro bezpečnost ČR spojená s žalobcovými aktivitami. Krajskému soudu tak nelze přisvědčit v jeho závěru ohledně absence reprodukce skutkových podkladů, na kterých původce utajované informace založil své závěry. Správní orgány tedy nepochybily, pokud o takovou

informaci opřely svůj závěr o důvodném nebezpečí, že by žalobce při svém pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu.

[16] Nejvyšší správní soud shledal důvodnou i druhou kasační námitku týkající se otázky posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života. Krajský soud konstatoval, že správní orgány se nevypořádaly s důkazními návrhy, které žalobce uvedl ve vyjádření k podkladům pro rozhodnutí ze dne 2. 4. 2019. S takovým závěrem však nelze souhlasit. V první řadě Nejvyšší správní soud podotýká, že vadu opomenutí důkazů žalobce v žalobě vůbec nenamítal, omezil se pouze na konstatování, že správní orgány k otázce posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života dostatečně nezjistily skutkový stav. Dále je však třeba poukázat zejména na skutečnost, že stěžovatelka se, byť velmi stručně, k návrhu provedení výslechu ve svém rozhodnutí vyjádřila. Na poslední straně svého rozhodnutí v návaznosti na stěžejní důvod negativního posouzení žalobcovy žádosti uvedla, že vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně disponoval skutkovými okolnostmi zjištěnými v souladu s požadavky § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nebyl povinen dle § 52 správního řádu provést navrhovaný výslech účastníka řízení. Neobstojí tak základní závěr krajského soudu, že se v případě návrhu na provedení výslechu jedná o opomenutý důkaz.

[17] Nejvyšší správní soud ani neshledal, že by správní orgány pochybily, když navrhovaný výslech neprovedly.

[18] Žalobce ve vyjádření ze dne 2. 4. 2019 žádal, aby byl proveden jeho výslech k prokázání jeho pevné vazby na ČR, nepřiměřenosti případného zamítnutí žádosti a nesprávnost utajované informace. Dále uvedl, že alternativně navrhuje, aby byl proveden výslech prokuristy společnosti KalibrGun Valdy EU s. r. o., který by se vyjádřil k nutnosti přítomnosti žalobce v České republice pro řádné fungování společnosti a k nepřiměřenosti případného zamítnutí žádosti.

[19] K funkci výslechu účastníka řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29, na který odkazuje též stěžovatelka v kasační stížnosti. Soud zde uvedl: „*Výslech účastníka řízení není určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení.*“ Návrh na provedení účastnického výslechu tedy není primárně prostředkem pro sdělování rozhodujících skutečností a takový návrh nemůže nahradit konkrétní tvrzení účastníka řízení. Jedná se o důkazní prostředek, který je nutno využít zejména tam, jsou-li o skutkovém stavu pochybnosti, či panují-li v něm rozpory. O takovou situaci se však v projednávané věci nejednalo.

[20] Správnímu orgánu bylo z úřední činnosti známo, že na území ČR nepobývá žádný žalobcův rodinný příslušník, manželka a nezletilá dcera žalobce žijí v Rusku. Žalobce nevlastní v ČR žádnou nemovitost, jeho zdravotní stav je dobrý, je v produktivním věku a praceschopný. Lze tedy předpokládat, že žalobce se bude moci věnovat výdělečné činnosti i v zemi původu, a to za stejných podmínek jako jiní obyvatelé této země. Správní orgány nezpochybovaly, že na území České republiky vyvíjí podnikatelskou činnost, ostatně ta byla účelem jeho pobytového oprávnění.

[21] Správní orgán prvního stupně však shledal, že vzhledem k závažnosti jednání žalobce, které směřuje proti bezpečnosti ČR a jejích obyvatel, nebude dopad rozhodnutí do soukromého života účastníka řízení nepřiměřený. Stěžovatelka se s tímto hodnocením ztotožnila. Stěžovatelka nezpochybnila vazby žalobce na Českou republiku (jak pracovní, tak sociální), ovšem dospěla k závěru, že i přesto, že žalobce na území ČR pobývá již více než 7 let a vyvíjí zde podnikatelskou

pokračování

činnost, převážil v jeho případě zájem České republiky, aby jejím na území nepobýval a to s ohledem na obsah utajované informace.

[22] Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že v situaci, kdy správní orgány měly rodinné či soukromé vazby cizince za zjištěné, jejich existenci nezpochybovaly a samotný cizinec k těmto zjištěním ničeho nenamítal ani nedoplňoval, nebyly povinny provádět výslech účastníka řízení (srov. např. již citovaný rozsudek ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29, ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 – 34, ze dne 11. 5. 2020, č. j. 3 Azs 93/2018 - 34). Bylo na žalobci, aby namísto obecného návrhu na provedení výslechu konkrétně tvrdil okolnosti týkající se jeho soukromého života, které by pro rozhodnutí o jeho žádosti mohly být relevantní. V takovém případě by správní orgán následně vyhodnotil, zda je k jejich prokázání potřebné provést výslech ať už stěžovatele samotného či jiných osob. Tak ovšem žalobce nepostupoval, omezil se pouze na strohý návrh na provedení výslechů. Za takové procesní situace nebyly správní orgány povinny výslech provádět a ob stojí odůvodnění žalované, že pro rozhodnutí ve věci byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti v souladu s § 3 správního řádu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. června 2020, č. j. 57 A 47/2020 - 40, proto podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení bude krajský soud postupovat v souladu s právním názorem vyjádřeným výše, tedy že utajovaná informace poskytuje dostatečnou oporu pro závěr o existenci důvodné nebezpečí, že by žalobce při svém pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, a dále že správní orgány neopomenuly žalobcův důkazní návrh a nebyly povinny za dané procesní situace navrhané výslechy provádět. Tímto právním názorem je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán.

[24] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. srpna 2020

JUDr. Filip Dienstbier  
předseda senátu