



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **A. T.**, zast. advokátkou Mgr. Terezou Smutnou, Bratřanců Veverkových 396, Pardubice, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, Náměstí Hrdinů 1643/3, Praha 4 – Nusle, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 2. 2021, čj. MV-4234-4/SO-2021, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 5. 2021, čj. 31 A 6/2021 - 55,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 5. 2021, čj. 31 A 6/2021 - 55, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalované Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 10. 2. 2021, čj. MV-4234-4/SO-2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 30 700 Kč, k rukám jeho zástupkyně Mgr. Terezy Smutné, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci jde o odpověď na otázku, zda utajované informace zásadní pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu jsou věrohodné, přesvědčivé a relevantní.

[2] Žalobce (stěžovatel) žije na území České republiky od prosince roku 2006. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, rozhodnutím ze dne 24. 11. 2020 zamítlo žádost stěžovatele o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 75 odst. 2 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (tedy proto, že existuje *důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu*). Klíčovým argumentem ve prospěch závěru

o existenci důvodného nebezpečí, které má představovat stěžovatel, byl obsah utajované informace. Odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla, žalobu proti jejímu rozhodnutí pak zamítl i krajský soud.

[3] Krajský soud se s obsahem utajované informace seznámil. V rozsudku k tomu uvedl, že v nyní projednávaném případě nebylo smyslem a účelem dokazování řešit konkrétní jednotlivé aspekty života stěžovatele v rozhodném období, nýbrž spíše obecné a dlouhodobé charakteristiky jeho způsobu života. O nich poskytly správním orgánům dodané utajované informace dostatečný obraz; informace pocházely z důvěryhodných zdrojů, nebyly vzájemně rozporné a opodstatňovaly závěr správního orgánu. O důvodném nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem ohrozit bezpečnost státu, nelze pochybovat. Uváděné informace proto krajský soud považoval za dostatečně přesné, přesvědčivé a věrohodné k závěru, že existuje důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem ohrozit bezpečnost státu ve smyslu § 75 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. Stěžovatel především zpochybňuje postup krajského soudu, který rozhodl ve věci bez jednání. Stěžovatel prý nedostal od soudu výzvu, aby se vyjádřil, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání (v tomto ohledu vysvětluje údajné nesrovnalosti v soudním spise, z něhož na prvý pohled plyne, že stěžovateli byla výzva doručena). Stěžovatel kritizuje obecnost rozsudku, z něhož plyne v podstatě jen to, že rozhodnutí žalované je správné. Je pochybné, zda se krajský soud vskutku postavil k obsahu utajované informace v souladu se závěry konstantní judikatury. Stěžovatel k okamžiku podání žádosti o povolení k trvalému pobytu pobýval na českém území 11 let, dnes dokonce již 15 let. Po celou tu dobu se nedopustil žádné trestné činnosti ani přestupku proti občanskému soužití, tím méně jiné aktivity, kterou by bylo možno hodnotit jako ohrožení veřejného pořádku, zájmů nebo bezpečnosti České republiky. Pokud by snad stěžovatel představoval pro Česko nebezpečí, muselo by se to přece za čtrnáct let jeho pobytu zde projevit. Stěžovatel tu má veškeré zázemí, práci, přátele apod.

[5] Žalovaná souhlasí se závěry krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost je důvodná. NSS nedávno rozhodoval o související kasační stížnosti téhož stěžovatele ve věci žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (rozsudek ze dne 22. 9. 2021, čj. 1 Azs 153/2021 - 78). Závěry rozsudku 1 Azs 153/2021 jsou plně použitelné i na věc nyníjší, proto z nich NSS dále vychází též v tomto rozsudku.

[7] NSS v případě rozhodování na základě utajovaných informací konstantně judikuje, že zprávy zpravodajských služeb nemohou být „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“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32). Tyto informace by tak měly obsahovat popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policejní nebo 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, ne vyfabulované. Tyto informace musí poskytovat

pokračování

dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019 - 28, bod 22).

[8] Již výše NSS uvedl, že stěžovatel požádal o povolení k trvalému pobytu v září 2017. V Česku žije již od prosince roku 2006, původně byl nositelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnanecká karta). Řízení o povolení k trvalému pobytu trvalo velmi dlouho, více než tři roky. Předchozí rozhodnutí ministerstva byla opakovaně rušena žalovanou. Odkaz na utajovanou informaci se v řízení poprvé „objevil“ až v roce 2020 a byl v podstatě jediným důvodem pro další zamítnutí žádosti rozhodnutím ze dne 24. 11. 2020.

[9] Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je založeno na existenci utajované informace (rozsudek krajského soudu toliko osvědčuje v souladu se zákonnými požadavky dostatečnou kvalitu utajované informace), nelze proto klást náročné požadavky na konkrétnost a kvalitu argumentace v kasační stížnosti. Stěžovatel pochopitelně nemůže namítat konkrétní nezákonnost určitých zjištění, ani jejich nevěrohodnost. Jeho roli přebírá soud, který musí mít možnost přezkoumat relevanci všech předložených informací.

[10] NSS se seznámil s utajovanou součástí správního spisu. Je zjevné, že informace, na kterých správní orgány založily svůj závěr o bezpečnostním riziku stěžovatele pro Českou republiku, výše uvedené požadavky v žádném případě nesplňují. Utajované informace obsahují jen stručné tvrzení, z nichž původce informací dovozuje závěr o existenci důvodného nebezpečí, že by stěžovatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky. Toto tvrzení je sice opřené o (velmi vágní) popis skutečností, z nichž vychází, ovšem bez jakýchkoli důležitých údajů časových, místních a zdrojových. Tyto informace nedávají soudu, který „supluje obhajobu“ a musí tak namísto ní ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění, záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé pro závěr o stěžovateli coby nositeli bezpečnostního rizika pro Česko. NSS nerozumí závěrům krajského soudu, jak mohl na základě takto stručné informace dospět k závěru, že jde o informace dostatečně přesné, přesvědčivé a věrohodné.

[11] NSS tak na jedné straně shledal z obsahu správního spisu dosti čitelnou a přehlednou „cizineckou historii“ stěžovatele, který legálně pobývá na českém území mnoho let, nemá problémy se zákonem, se závazky vůči České republice (daňové, celní povinnosti atd.), je značně pracovně i podnikatelsky integrován. V mezidobí uzavřel sňatek s občankou Libanonu, s níž chce v případě další legalizace pobytu založit rodinu v České republice.

[12] Na druhé straně je zde utajovaná informace jako v podstatě jediný důvod pro neudělení trvalého pobytu. NSS v kontextu řízení probíhajícího několik let a navazujícího na předchozí rovněž letitou historii legálního pobytu stěžovatele v Česku nedokáže posoudit, zda informace jsou nové, jednorázově zjištěné, nebo zda jsou výsledkem dlouhodobého monitoringu aktivit stěžovatele, pro něž se dovozuje nebezpečí, že by v případě dalšího pobytu mohl ohrozit bezpečnost státu. Je tomu tak proto, že obsah utajované informace na tyto otázky nedává vůbec žádnou odpověď. Informace tam obsažená je stručná, zcela obecná, a to v podobě, která znemožňuje soudu si o ní učinit jakýkoli úsudek. Je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti stěžovatele, případně dalších osob, a ty odlišit od názoru zpracovatele na to, co z nich vyplývá či co se dá dovodit. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že s osobou stěžovatele v případě jeho dalšího pobytu na území je spojeno riziko ohrožení bezpečnosti České republiky.

[13] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že skutková podstata věci, z níž správní orgány vycházely, nemá dostatečnou oporu ve spisech. Jde o vadu řízení, pro niž napadené

rozhodnutí žalované nelze považovat za zákonné. Pro tuto vadu měl krajský soud toto rozhodnutí zrušit. Neučinil-li tak, je i jeho rozsudek stížen vadou, pro kterou nemůže obstát. Zjištěnou vadu bude třeba napravit v řízení před správními orgány, proto NSS spolu se zrušením napadeného rozsudku zrušil i rozhodnutí žalované. Skutková nedostatečnost opírající se o zcela nekonkrétní fakta musí být v tomto řízení odstraněna nejspíše vyžádáním informace nové, která bude prosta vytykaných nedostatků a umožní správním orgánům znovu komplexně zhodnotit, zda stěžovatel při svém pobytu na území může ohrozit bezpečnost státu.

[14] NSS dále upozorňuje na posun v judikatuře ESLP, která nastala v důsledku rozsudku velkého senátu ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (č. 80982/12). I z této judikatury musí správní orgány v této věci v dalším řízení vycházet. Evropský soud vysvětlil a dále rozvedl principy ochrany cizinců ve smyslu článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Evropský soud uznal, že právo na přístup k podkladům ve spise není absolutní. Ve správním řízení i v navazujícím řízení soudním mohou existovat protichůdné zájmy (např. ochrana národní bezpečnosti či svědka před možnou odvetou či zájem uchovat v tajnosti policejní metody vyšetřování zločinů), které je třeba vyvažovat oproti právům cizince. Státy při volbě vhodných omezení práv mají určitý prostor pro uvážení (podobně v kontextu výkladu čl. 6 Úmluvy již *Regner proti České republice*, č. 35289/11, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2017, § 147–148). Jakákoli omezení v možnosti procesní obrany cizince však nesmějí zasahovat do samotné podstaty práv chráněných v článku 1 Protokolu č. 7. Dojde-li tedy k omezením, cizinci musí být dána účinná možnost předložit důvody proti správnímu rozhodnutí, resp. být chráněn před svévolí. Pouze omezení, která budou řádně odůvodněná a dostatečně kompenzovaná, mohou obstát (*Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, §§ 130-133; srov. též navazující judikaturu, např. rozsudek ze dne 9. 3. 2021, *Hassine proti Rumunsku*, č. 36328/13).

[15] Pokud má cizinec k dispozici jen kusé či obecné informace, může na svou obranu uvádět toliko domněnky, aniž by mohl konkrétně zpochybnit to či ono jednání, kterým měl ohrožovat bezpečnost státu. To je ostatně vidět i na nyní projednávané kauze, kde stěžovatel pouze obecně uvedl, že nikdy nespáchal žádný trestný čin ani se nedopustil přestupku proti občanskému soužití. Za dané situace proto musí být rozsah soudního přezkumu o to více důsledný (*Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, § 194, podobně *Hassine proti Rumunsku*, § 65). Jak již NSS uvedl výše, krajský soud ovšem těmto požadavkům v žádném případě nedostál.

[16] Evropský soud připouští, že omezení práva cizince na přístup k utajeným dokumentům záleží též na právním řádu toho či onoho členského státu a na zákonné možnosti tato omezení procesních práv kompenzovat jiným způsobem (*Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, § 148). Z toho ovšem plyne, že o to více v českém kontextu vyvstává povinnost správních soudů poctivě vyhodnotit důvody pro určité rozhodnutí správního orgánu založené na informacích z utajeného dokumentu. Nedostí na tom. Jakkoli dle okolností může být cizinci odepřeno právo na přístup k utajeným materiálům, **neznamená to, že mu správní orgán nesdělí vůbec nic**. Vhodné množství informací, které správní orgán musí cizinci sdělit, se přirozeně liší dle okolností každého případu. Správní orgány musí informovat cizince alespoň o **podstatě vznesených obvinění** („*substance of the accusations*“, „*la substance des reproches*“, viz *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, § 151, srov. § 153 tamtéž).

[17] Rovněž judikatura Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363*) vyžaduje, aby cizinec byl seznámen alespoň

* Zde ve vztahu k omezení svobody pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46, a – oprava

pokračování

s **podstatou důvodů** (angl. „*the essence of the grounds*“, franc. „*la substance des motifs*“), na jejichž základě stát vůči cizinci provedl nějaké opatření, jako je např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu. Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv a svobod EU, a to včetně zásady kontradiktornosti. Soudní dvůr uznává, že v určitých případech může poskytnutí utajených důkazů „*přímo a konkrétně obrozit bezpečnost státu, jelikož může mj. obrozit život, zdraví či svobodu osob či odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, resp. jim v tom zabránit*“ (C-300/11, bod 66). Vnitrostátní soud pak musí zvážit, zda a v jakém rozsahu může omezení práva cizince na obhajobu plynoucí zejména z toho, že nebyl přesně a úplně informován o důkazech a důvodech, z nichž vychází sporné rozhodnutí, ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů (tamtéž, bod 67). Vnitrostátní soud však musí v každém případě zajistit, aby dotčená osoba byla informována o *podstatě důvodů*, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, „*způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů*“ (tamtéž, bod 68).

IV. Závěr a náklady řízení

[18] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a současně za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaná je vázána právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[19] S ohledem na výše uvedené není třeba, aby se NSS zabýval dalšími kasačními námitkami, zejména námitkou, zda soud v souladu se zákonem rozhodl o věci bez jednání. To by totiž vyžadovalo komplikované dokazování, zda byla stěžovateli doručena výzva, aby sdělil, zda požaduje jednání. S ohledem na shora uvedené by takové další dokazování bylo již zcela zbytečné.

[20] NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník řízení právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele. NSS podotýká, že není podstatné, že s návrhy na odkladný účinek stěžovatel před krajským soudem ani před NSS neuspěl. Podstatný je celkový výsledek řízení a taktéž to, že žádost o odkladný účinek nebyla zjevně bezúspěšným či dokonce zneužívajícím uplatněním práv stěžovatele.

[21] Pokud jde o náklady řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč (za správní žalobu) a 1 000 Kč (za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a v odměně advokátky. Odměna advokátky zahrnuje čtyři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, doplnění žaloby ze dne 26. 5. 2021 a podání návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 1 písm. a), d), odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 3 x 3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního

– Úř. věst. 2004, L 229, s. 35; Úř. věst. 2005, L 197, s. 34). Na právní postavení nynějšího stěžovatele zjevně tato směrnice nedopadá, dopadá na něj však směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272), a to samozřejmě včetně souvisejících záruk ochrany základních práv dle Listiny EU. K aplikaci posléze uvedené směrnice srov. rozsudek SDEU (čtvrtého senátu) ze dne 3. 9. 2020 ve spojených věcech C-503/19 a C-592/19, EU:C:2020:629.

tarifu] a 1 x 1550 Kč [§ 11 odst. 3 advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tedy 4 x 300 Kč. Odměna advokátky v řízení před krajským soudem tak činí 12 050 Kč. Náklady řízení před městským soudem tedy celkově představovaly **16 050 Kč**.

[22] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5.000 Kč (za kasační stížnost) a 1 000 Kč (za návrh na přiznání odkladného účinku) a odměně advokátky, která zahrnuje odměnu za tři úkony právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti, doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a podání návrhu na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu], tj. 2 x 3100 Kč a 1 x 1550 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za tyto tři úkony (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tedy 3 x 300 Kč. Odměna advokátky činí 8650 Kč. Celkově tedy náklady řízení před NSS představovaly **14 650 Kč**.

[23] Žalovaná je tedy povinna stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši **30 700 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho advokátky.

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

V Brně dne 4. listopadu 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu