



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **M. R.**, narozený X
státní příslušnost X
bytem X
zastoupen **M. R.**, narozenou X,
bytem X, jako obecnou zmocněnkyní,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
se sídlem Nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4, poštovní schránka
155/SO,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 12. 2020, č. j. MV-168097-5/SO-2020, ve věci
neprodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 10. 12. 2020, č. j. MV-168097-5/SO-2020, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3 000 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce napadl žalobou v záhlaví specifikované rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, pracoviště Pardubice (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 13. 8. 2020, č. j. OAM-295589-26/MC-2019. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně rozhodl podle § 87p odst. 2 ve spojení s § 87f odst. 3 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87o odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Správní orgány dospěly v předmětné věci k závěru, že žalobce ohrožuje bezpečnost státu. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla dále žalobci stanovena lhůta pro vycestování z území České republiky v délce 60 dnů od právní moci napadeného rozhodnutí.

II. Shrnutí žalobní argumentace

2. Žalobce namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí, konkrétně porušení § 2 odst. 1, odst. 3, odst. 4, § 3, § 4, § 50 odst. 2, odst. 3, odst. 4, § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a dále porušení § 87p odst. 2 ve spojení s § 87f odst. 3 písm. f) a § 174 zákona o pobytu cizinců. Žalobce namítl také porušení čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a porušení čl. 3 odst. 1, čl. 7 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.
3. Žalobce předně tvrdil, že napadené rozhodnutí nemá oporu ve správním spise. Jediným důvodem zamítnutí žalobcovy žádosti o prodloužení pobytu byl důvod podle § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tedy to, že žalobce ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Žalobce tvrdil, že si není vědom žádné okolnosti, která by měla zakládat podezření z naplnění skutkové podstaty podle § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Žalobce žije v České republice od r. 2012, nebyl zde nikdy trestně stíhán, nemá žádné dluhy, nedoplatky, nikdy nevyvíjel žádné aktivity, které by bylo možné hodnotit jako činnost ohrožující bezpečnost státu či narušující veřejný pořádek, nikdy se nedopustil žádného deliktu. V tomto ohledu tak bylo rozhodnutí pro něho nepředvídatelné. Bývalá manželka žalobce a jeho nezletilé dcery jsou občankami České republiky. Žalobce je tak pevně spojen s Českou republikou a cítí se zde plně integrován. Žalobce proto soudu navrhl, aby přezkoumal, zda žalovaná zvažila důkladně existenci ohrožení bezpečnosti státu. Závěry správních orgánů nemohou mít oporu v provedeném dokazování ani ve zjištěných vyplývajících z utajované informace sp. zn. D98/2018-OAM. V této souvislosti žalobce poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci ZZ proti Secretary of State for the Home Department ze dne 4. 6. 2013, sp. zn. C-300/11. Podle tohoto rozsudku by měl být žalobce seznámen alespoň s podstatou důvodů, z nichž vychází rozhodnutí, které se opírá mimo jiné o utajované skutečnosti. Žalobce dále tvrdil, že žalovaná a správní orgán prvního stupně provedly nepřijatelně extenzivní výklad pojmu „ohrožuje bezpečnost státu“. Stran výkladu pojmu „ohrožení veřejného pořádku“ žalobce poukázal na nutnost restriktivního výkladu a odkázal na související judikaturu Soudního dvora Evropské unie.

4. Druhý okruh žalobních námitek se týkal tvrzené nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce a jeho nezletilých dětí a nezohlednění nejlepšího zájmu nezletilých dětí. Žalobce žil v České republice v manželství s M. R., s níž zde má dvě nezletilé dcery; manželství bylo rozvedeno. Žalobce má s dcerami úzké vztahy, pravidelně se s nimi stýká, hradí jim výživné. Žalobce má v České republice dlouhodobé přátele. Žalobce poukázal na čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí. Dovolával se také čl. 7 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a práva dítěte na péči rodičů, jakož i čl. 9 téže úmluvy, podle něhož mají státy povinnost zabezpečit, aby dítě nemohlo být proti své vůli odděleno od rodičů. Bývalá manželka žalobce a jeho nezletilé dcery jsou občankami České republiky a mají zde veškeré rodinné a sociální zázemí, proto se nucené vycestování žalobce nejvíce týká v nejlepším zájmu dětí, neboť by znamenalo odloučení nezletilých dětí od svého otce. Žalobce se dovolával poměření existence, aktuálnosti a míry tvrzeného ohrožení bezpečnosti s právem žalobce na rodinný život na území České republiky. Žalobce nesouhlasí s tím, že zásah do jeho rodinného a soukromého života je přiměřený – správní orgány dostatečně nevzaly v úvahu zejména povahu a pevnost rodinných vztahů a dobu trvání jeho pobytu v České republice, jakož i ekonomické poměry jeho a jeho nezletilých dětí.
5. Žalobce závěrem navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalované zrušil a vrátil věci žalované k dalšímu řízení.

III. Shrnutí vyjádření žalované

6. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Poukázala na skutečnost, že většina žalobních námitek byla uplatněna již v odvolání a žalovaná se s nimi vypořádala. Žalovaná uvedla, že žalobní námitky jsou formulovány nekonkrétně. Otázkou přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce se správní orgány zabývaly v rozsahu odvolacích námitek. Žalovaná argumentovala tím, že i žalobcova tvrzení ohledně zásahu do jeho rodinného života jsou jen obecná, a naznačila, že je žalobce náležitě nedoložil. Žalovaná uvedla, že určitý zásah do soukromého a rodinného života je odůvodněn vysokou společenskou nebezpečností protiprávního jednání žalobce.
7. Žalovaná navrhla, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

IV. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadená rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Ve věci rozhodl za splnění podmínek § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť obě strany s takovým postupem souhlasily.
9. Žaloba je důvodná.
10. Z předloženého správního spisu krajský soud konstatuje, že žalobce pobýval v České republice od roku 2012 na základě povolení k přechodnému pobytu ve formě pobytové karty rodinného příslušníka občana EU ze dne 14. 3. 2013 na pět let. Dne 23. 10. 2019 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti průkazu o povolení k pobytu pro cizince. Žalobce je občanem X. K žádosti žalobce doložil smlouvu o zdravotním pojištění cizinců, smlouvu o nájmu bytu na adrese bydliště žalobce. Ve

správním spise je založen opis z evidence rejstříku trestů, z něhož vyplývá, že nejsou žádné informace o odsouzení žalobce. Z oddacího listu Úřadu městské části města Brna, Brno – střed, zvláštní matriky, vyplývá, že žalobce uzavřel dne 24. 10. 2011 v S., X, manželství s M. R.. Ze sdělení Okresního soudu v Pardubicích ze dne 6. 11. 2019 vyplývá, že manželství bylo pravomocně rozvedeno, rozsudek nabyt právní moci 29. 10. 2019. Ve správním spise je dále založen záznam ze dne 3. 6. 2020, z něhož vyplývá, že podkladem pro vydání rozhodnutí byly v předmětné věci také písemnosti obsahující utajované informace, které byly podle § 196m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis pod značkou D98/2018-OAM; součástí záznamu je obecná informace, že zjištěné osobní jednání žalobce představuje nebezpečí ohrožení bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel. Z rozsudku Okresního soudu v Pardubicích ze dne 18. 9. 2019 vyplývá, že nezletilé dcery M. R. a M. R. byly na základě dohody rodičů svěřeny do péče matky; otec se zavázal hradit jim výživné (pro nezletilou M. ve výši 2 500 Kč měsíčně, pro nezletilou M. ve výši 1 500 Kč měsíčně). Styk s dětmi nebyl upraven.

11. Správní orgán prvního stupně vydal dne 13. 8. 2020 rozhodnutí č. j. OAM-295589-26/MC-2019, kterým zamítl žádost žalobce a podle § 87p odst. 2 ve spojení s § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců neprodloužil platnost pobytové karty rodinného příslušníka občana EU, neboť žalobce ohrožuje bezpečnost státu. Podle § 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců pak správní orgán prvního stupně stanovil žalobci lhůtu k vycestování z území České republiky v délce 60 dnů od právní moci rozhodnutí.
12. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně napadl žalobce odvoláním. K němu přiložil dohodu rodičů o rozsahu a režimu styku otce s nezletilými dcerami, z něhož se podává, že strany se dohodly tak, že žalobce vyzvedne dcery v místě bydliště každý sudý týden v pátek v 18 hodin a předá je zpět matce v neděli v 18 hodin, a dále každý lichý týden ve středu od 15 do 18 hodin; další styk je upraven o vánočních, velikonočních a letních prázdninách. Dohoda byla uzavřena 29. 9. 2020 s úředně ověřenými podpisy. K odvolání žalobce pak žalovaný zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.
13. Krajský soud v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. přezkoumával napadené rozhodnutí, vycházející ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí žalovaného v rámci soudního přezkumu posuzoval jako jeden celek (jak to vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 22/2017-37; ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 254/2015-27; ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 101/2016-62).
14. Krajský soud předně shrnuje, že žalobce uplatnil v žalobě dva okruhy námitek. První okruh námitek se týká práce správních orgánů s utajovanými informacemi, které byly v posuzované věci podkladem pro vydání rozhodnutí, a to jednak z formálního hlediska (dodržení procesních postupů při rozhodování na základě utajovaných informací), jednak z hlediska materiálního (otázka, zda skutečnosti vyplývající z utajovaných informací naplňují důvody pro neprodloužení pobytu uvedené v § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců). Druhý okruh námitek se pak směřoval k tomu, že případný pozitivní závěr o naplnění důvodů neprodloužení pobytu

uvedených v § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců nemůže obstát v testu proporcionality ve vztahu k právu žalobce a jeho nezletilých dětí na soukromý a rodinný život.

Procesní postup správního orgánu prvního stupně a žalovaného v souvislosti s rozhodováním na základě utajovaných informací

15. Krajský soud se tedy nejprve zabýval tím, zda správní orgán prvního stupně a žalovaný dostaly všem procesním požadavkům, kladeným na postup v řízení a rozhodování správních orgánů při rozhodování na základě utajované informace.
16. Krajský soud konstatuje, že podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, platí, že ochrana národní bezpečnosti je jednou ze základních povinností státu. Krajský soud se proto ztotožňuje s tezí, že „je zcela legitimní, pokud stát neumožní na svém území pobyt cizinci, který národní bezpečnost ohrožuje, resp. by ji potenciálně ohrozit mohl. Z tohoto důvodu vede skutečnost, že cizinec představuje hrozbu pro bezpečnost státu, k negativnímu rozhodnutí ve vztahu k jakémukoliv pobytovému oprávnění. Jedná se zároveň o jeden z důvodů pro vyhoštění cizince, jeho zajištění, neudělení mezinárodní ochrany nebo státního občanství. Rozhodnutí správních orgánů jsou v těchto případech obvykle přijímána na základě informací policie nebo zpravodajských služeb, které podléhají utajení a seznámení cizince s jejich obsahem nemusí být v zájmu ochrany bezpečnosti státu žádoucí. V takové situaci však dochází ke konfliktu mezi ochranou procesních práv cizince vyplývajících z práva na spravedlivý proces a účinný prostředek nápravy (jako je především právo znát důvody rozhodnutí anebo právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům) na jedné straně a zájmem státu na utajení informací potřebných k ochraně veřejné bezpečnosti na straně druhé“ (srov. SLÁDEKOVÁ, S. *Když je v sázce národní bezpečnost. Ohrožení bezpečnosti státu jako důvod pro neudělení pobytového oprávnění cizinci, se zaměřením na krátkodobá víza*. In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018).
17. Konflikt zájmu státu na zajištění bezpečnosti a práva cizince na spravedlivý proces řeší především ustanovení § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož platí, že písemnosti, které obsahují utajované informace, se v řízení podle zákona o pobytu cizinců uchovávají odděleně mimo spis a nestávají se jeho součástí. Podle odst. 2 cit. ustanovení dále platí, že jsou-li některé z podkladů rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění rozhodnutí pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení; úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.
18. Pro soudní řízení je pak významné ustanovení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, podle něhož v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců se nepoužije § 45 odst. 4 soudního řádu správního (toto ustanovení stanoví, které části spisu nelze vyloučit z nahlížení a které lze vyloučit z nahlížení jen za určitých podmínek).
19. K otázce povahy utajovaných informací jako důkazního prostředku ve správním řízení existuje rozsáhlá judikatura, kde se Nejvyšší správní soud zabýval různými aspekty přezkoumávání věrohodnosti utajených informací. Předně je třeba zmínit právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, publikovaném pod č.

2602/2012 Sb. NSS, podle něhož zájem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost posuzována na jedné straně, a zájem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu na druhé straně, jsou zájmy protichůdné, avšak oba současně legitimní, mezi nimiž je nutno hledat rovnováhu; této rovnováhy lze dosáhnout prostřednictvím účinné soudní kontroly. Proto soud musí mít v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na jejichž základě bylo správní rozhodnutí vydáno. Soud je zde ve zvýšené míře, než při běžném soudním řízení, garantem práva na spravedlivý proces, což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy; jen za splnění těchto podmínek může být přístup k informacím v nezbytných případech odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám (např. zástupcům účastníků). V této specifické situaci to naopak musí být soud, který doplňuje aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými – i kdyby to mělo být nad rámec uplatněných žalobních bodů (srov. také rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012-28).

20. Krajský soud ve světle shora nastíněné právní úpravy i judikатурních závěrů shledává, že správní orgán prvního stupně ani žalovaný po procesní stránce zacházení s utajovanou informací nepochybily. Správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že mu byla v průběhu žalobcova pobytu na území České republiky bezpečnostní složkou státu poskytnuta písemná informace vztahující se k osobě žalobce v režimu stupně utajení „Důvěrné“ podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací; této informaci bylo správním orgánem prvního stupně přiřazeno číslo jednací D98/2018-OAM. Tato informace byla jediným podkladem rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že informace poskytnutá bezpečnostní složkou obsahuje údaje, na základě kterých nelze než dospět k závěru, že osobní jednání účastníka řízení představuje nebezpečí ohrožení bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel a žalobce tedy představuje nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu. Správnost a zákonnost věcného hodnocení příslušné utajované informace se krajský soud zabývá níže; na tomto místě ovšem musí konstatovat, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění rozhodnutí uvedl odkaz na podklad pro vydání rozhodnutí (uvedením čísla jednacího) a jeho stupeň utajení; uvedeny jsou i úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladu, přičemž důvody vydání rozhodnutí uvedl pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi (tedy z povahy věci v rozsahu významně omezeném oproti rozsahu jinak požadovanému ve správních rozhodnutích). Tím ovšem správní orgán prvního stupně zcela dostal požadavkům § 169m zákona o pobytu cizinců a splnil – opět z povahy věci významně omezené – podmínky kladené na přezkoumatelnost rozhodnutí. Totéž platí i o rozhodnutí žalovaného, který se vyhodnocením utajované informace zabýval na str. 6 a 7 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobce tak byl v dostačující míře seznámen s podstatou důvodů, z nichž rozhodnutí vychází.
21. Krajský soud se dále zabýval tím, zda utajení informací v dokumentu sp. zn. D98/2018-OAM a tedy jejich znepřístupnění žalobci a jeho zástupci je důvodné. Podle § 2 písm. b) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti je zájmem České republiky mimo jiné zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti; podle § 3 odst. 4 písm. d) a f) téhož zákona prostá újma zájmu České

republiky vznikne vyjádřením utajované informace nebo zneužitím utajované informace, které může mít za následek ohrožení bezpečnostních operací nebo činnosti zpravodajských služeb a zmaření, ztížení nebo ohrožení prověřování nebo vyšetřování zvláště závažných zločinů nebo usnadnění jejich páchaní. Může-li vyjádření utajované informace neoprávněné osobě způsobit prostou újmu zájmům České republiky, klasifikuje se stupněm utajení Důvěrné (§ 4 písm. c) zákona o ochraně utajovaných informací). Krajský soud konstatuje, že informace v dokumentu sp. zn. D98/2018-OAM jsou takového charakteru, že jejich vyjádření a zneužití by mohlo způsobit prostou újmu zájmům České republiky, a jejich utajení s klasifikací stupněm utajení „Důvěrné“ je tedy opodstatněné. Utajení informace pak v posuzované věci vedlo k legitimnímu omezení procesních práv žalobce.

Naplnění důvodů uvedených v § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců

22. Zcela samostatnou otázkou (odlišnou od otázky dodržení procesních postupů vzhledem k práci s utajovanou informací ve správním řízení) byla otázka samotného obsahu utajované informace a jeho hodnocení ve vztahu k § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců.
23. Podle § 87p odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo dobu platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie neprodlouží, shledá-li důvod pro ukončení přechodného pobytu na území podle § 87f zákona o pobytu cizinců.
24. Podle § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo ukončí rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie přechodný pobyt na území, pokud ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, není-li zahájeno řízení o správním vyhoštění.
25. Krajský soud podotýká, že jak správní orgán prvního stupně (str. 2 odůvodnění jeho rozhodnutí) tak i žalovaný jako odvolací správní orgán (str. 6 odůvodnění jeho rozhodnutí) vymezily skutkovou podstatu jako *ohrožení bezpečnosti státu* ve smyslu § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců, nikoli (také) jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem ve smyslu téhož ustanovení. Krajský soud se tedy nezabýval námitkami a argumentací žalobce v tom směru, že jeho jednání nelze podřadit pod skutkovou podstatu závažného narušení veřejného pořádku, neboť to mu správním orgánem prvního stupně ani žalovaným nebylo přičítáno.
26. Krajský soud se naopak musel zabývat otázkou, zda skutečnosti, vyplývající z utajované informace č. j. D98/2018-OAM, správní orgán prvního stupně a žalovaný správně vyhodnotily jako skutečnosti svědčící o tom, že žalobce ohrožuje bezpečnost státu a zda tedy správně zjistily skutkový stav věci. Stejně jako ke způsobu procesního nakládání s utajovanými informacemi, tak i k jejich věcnému hodnocení z hlediska věrohodnosti, konkrétnosti, vyváženosti a jejich relevance k předmětu řízení byla judikaturou formulována určitá kritéria, která nyní krajský soud považuje za vhodné připomenout.
27. Předně, má-li utajovaná informace sloužit jako důkaz, musí obsahovat konkrétní informace či takový jejich souhrn, že to 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 případný soudní přezkum musel spokojit s tím, že zpravodajským službám se „uvěří“, aniž by jejich informace mohly být podrobeny kognici (již zmíněný rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101).
28. Krajský soud na tomto místě připomíná, že ač se rozhodnutí právě citované i další uváděná rozhodnutí týkají aplikace zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje (např. rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 49/2017-44), že lze závěry v nich obsažené vztahovat i na řízení ve věcech cizinců a mezinárodní ochrany. Do předestíraných tezí si tedy namísto „NBÚ“, resp. „zpravodajských služeb“ lze analogicky dosadit jakýkoli správní orgán, resp. policejní orgán či bezpečnostní složku.
29. Z rozsudku NSS ze dne 21. 12. 2012, č. j. 7 As 117/2012-28 vyplývá, že utajovaná informace musí být dostatečně konkrétní, musí se vyznačovat atributy umožňujícími nezávislému příjemci informace učinit si závěr o její věrohodnosti; musí být zřejmé, zda se jedná o popis skutečného stavu věcí, anebo zda se jedná o tvrzení zcela nebo zčásti smyšlená nebo zkreslená. Musí z ní být patrné, jakým způsobem byla získána a o jaká (a jak věrohodná) konkrétní skutková zjištění se opírá. Pokud z informace nelze zjistit její věrohodnost, pak by nezávislému příjemci informace – což je v soudním řízení soud – nezbylo nic jiného, než takové informaci uvěřit nebo neuvěřit, což je situace v právním státě nepřijatelná. Představa, že by soud uvěřil zpravodajské službě, aniž by měl možnost ověřit si, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, by znamenala rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě.
30. V rozsudku ze dne 30. 1. 2014, č. j. 4 As 108/2013-69, vyjádřil Nejvyšší správní soud závěr, že pro účely správního řízení není po původci utajované informace žádána nepochybná jistota a pravdivost jím poskytovaných informací a pro účely řízení by postačoval konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má původce informace uvedené údaje za věrohodné.
31. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 zaujalo názor, že správní orgány ani správní soudy nepřezkoumávají sdělení zpravodajských služeb v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je ve správním soudnictví obvyklý. Usnesení zdůrazňuje, 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. Správní orgány i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení.
32. Podle závěrů, vyjádřených v rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 49/2017-44, existují v zásadě 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“ bezpečnostní složky, 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 dostatečný podkladem pro správní rozhodnutí.

33. Krajský soud uvádí, že se s utajovanou informací č. j. D98/2018-OAM seznámil, o čemž učinil úřední záznam, založený na č. l. 65 soudního spisu. Krajský soud konstatuje, že utajovaná informace v podobě, v jaké byla podkladem pro rozhodování správních orgánů, nesplňuje shora právě nastíněné kvalitativní požadavky, aby mohla být jediným podkladem pro negativní rozhodnutí o žádosti o prodloužení pobytové karty rodinného příslušníka EU. Aniž lze – s ohledem na účel a stupeň utajení – uvádět bližší podrobnosti, konstatuje soud, že informace sdělené bezpečnostní složkou v dokumentu č. j. D98/2018-OAM nejsou natolik konkrétní a určité, aby umožňovaly učinit spolehlivý závěr o tom, že žalobce představuje ohrožení bezpečnosti státu. Informace není dostatečně podrobná a v předložené podobě není ani podložená konkrétními důkazy či skutkovými okolnostmi, které by umožňovaly ověřit, nakolik jsou tvrzení bezpečnostní složky relevantní. Současně z utajované informace soud jako nezávislý příjemce informace nemohl posoudit její věrohodnost, neboť nebyly popsány zdroje získání informací, a ani soudu, ani správnímu orgánu nebyly předloženy žádné jiné podklady, z nichž by bylo možné usoudit na věrohodnost informace. Absentují také podrobné údaje časové, nelze tedy dovodit, k jakému období se popisované informace vztahují a zda jde o skutečnosti soustavného, dlouhodobého, či naopak jednorázového charakteru. Utajovanou informaci v předloženém stavu tedy soud – a tedy ani správní orgány – nemohly důkazně zhodnotit tak, aby to vedlo k závěru o tom, že žalobce představuje ohrožení bezpečnosti státu, to vše v situaci, kdy utajovaná informace byla jediným podkladem rozhodnutí, a žádné jiné podklady nasvědčující ohrožení bezpečnosti státu nebyly v řízení opatřeny.
34. Za situace, kdy byla vznesena výslovná žalobní námitka, že žalobce nikdy nevyvíjel jakékoli aktivity, které by bylo možné hodnotit jako činnost, která by ohrožovala bezpečnost státu, a současně vzhledem k utajení podkladových informací nemá možnost na tyto konkrétně reagovat, nezbyvá soudu, než v zájmu naplnění své zvýšené kontrolní funkce v tomto typu řízení konstatovat, že dosud opatřené podklady jsou pro rozhodnutí ve správním řízení nedostatečné a neposkytují dostatečnou oporu pro závěr o skutkovém stavu. Nutno říci, že tuto námitku vznášel žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně; žalovaný tedy měl prostor tuto vadu řízení v odvolacím řízení zhojit, přesto tak neučinil, převzal nedostatečná skutková zjištění správního orgánu prvního stupně a námitky žalobce vypořádal pouze nepřiléhavým odkazem na judikaturu (str. 10 odůvodnění napadeného rozhodnutí), tedy nedostatečně, místo toho, aby procesně reagoval doplněním dokazování. Tím zatížil správní řízení vadou, kterou nyní krajský soud nemůže aprobovat.
35. Závěrem krajský soud znovu zdůrazňuje, že v řízení, v němž je podkladem utajovaná informace, s níž se cizinec nemůže seznámit, je nutné toto omezení procesních práv vyvažovat tím, že všechny rozhodující orgány budou ve zvýšené míře dbát na to, aby utajované informace splňovaly všechny shora uvedená kvalitativní kritéria. Rozhodující orgány musí také všemi dostupnými prostředky usilovat o ověření

věrohodnosti a přesvědčivosti předmětné utajované informace a opatřit k tomu všechny podklady tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, případně si vyžádat doplnění informace – to platí dvojnásob v situaci, kdy utajovaná informace je jediným podkladem pro správní rozhodnutí. V tomto ohledu je správní orgán vázán (i v řízení o žádosti) vyšetřovací zásadou: v přezkumu je povinen v přiměřeném rozsahu jít i nad rámec cizincových námitek či tvrzení, neboť ten může stěží konkrétně reagovat na informaci, s níž se nemohl seznámit.

Přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobce a jeho nezletilých dětí

36. Podstatná část žalobních námitek směřovala do nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce a jeho nezletilých dcer, který by spočíval v nutnosti žalobce opustit území České republiky v situaci, kdy zde má dvě nezletilé dcery, s nimiž má pevnou vazbu, stýká se s nimi a plní vůči nim vyživovací povinnost.
37. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jeho je cizinec státním občanem.
38. Krajský soud konstatuje, že otázku přiměřenosti zásahu nelze s konečnou platností hodnotit před tím, než bude řádně zjištěn skutkový stav věci. Z dosud zjištěných skutečností však vyplývá, že žalobce má v České republice významné rodinné vazby, žijí zde jeho dvě nezletilé dcery. S těmi má žalobce vytvořen vztah, projevuje o ně zájem, stýká se s nimi. Děti jsou na žalobci závislé i výživou. Děti se narodily z manželství s občankou České republiky; manželství trvalo přibližně 7 let a po celou tu dobu žalobce pobýval na území České republiky. Tvrzení, že kromě popsanych vazeb rodinných si zde vytvořil i další sociální a ekonomické vazby, se jeví jako logické a věrohodné a nelze jej přehlížet. Žalovaný (případně správní orgán prvního stupně) tak budou muset znovu pečlivě vyhodnotit, jak skutečnosti zjištěné po doplnění dokazování ob stojí v testu proporcionality ve vztahu k zásahu do soukromého a rodinného života. Byť, jak již krajský soud uvedl v usnesení, kterým rozhodl o nepřiznání odkladného účinku žalobce, napadené rozhodnutí nevede přímo k nutnosti opustit území České republiky, určitý nikoli nevýznamný vliv na realizaci žalobcova soukromého a rodinného života mít jistě bude a bude tedy určitým způsobem do žalobcova práva zasahovat.

VI. Závěr a náklady řízení

39. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech. Proto rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a současně podle § 78 odst. 4 vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
40. V dalším řízení se bude žalovaný, popřípadě správní orgán prvního stupně, znovu zabývat tím, zda existují natolik závažné a současně konkrétní, podrobné, časově

relevantní a věrohodné (ověřitelné) informace, které mohou vést k závěru, že žalobce představuje ohrožení bezpečnosti České republiky. K tomu bude třeba doplnit dokazování tak, aby správní orgán ve smyslu § 52 věty druhé správního řádu provedl všechny důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, tedy zejména vyžádat od původce informace sp. zn. D98/2018-OAM další podrobnější informace, které budou splňovat výše popsáná kvalitativní kritéria. Uzná-li správní orgán za vhodné, doplní dokazování také dalším výsledkem žalobce za účelem potvrzení nebo vyvrácení zjištěných skutečností, ovšem v takové formě a rozsahu, aby nebyl zmařen nebo ohrožen účel utajení informací.

41. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Náklady řízení v posuzované věci představují náklady na zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Z obsahu spisu nevyplývá, že by žalobci vznikly jiné náklady.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Pardubice 22. února 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu