



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva v právní věci

žalobce: **A. B.**, narozen dne X,
státní příslušník Alžírské demokratické a lidové republiky,
bytem X,
zastoupen advokátem Mgr. Umarem Switatem,
se sídlem Dědinova 19, Praha,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 6. 2020, č. j. MV-68175-4/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 26. 6. 2020, č. j. MV-68175-4/SO-2020, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Umara Switata, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb.,

soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 1. 2020, č. j. OAM-2235-8/TP-2019, a toto rozhodnutí potvrdila. Správní orgán I. stupně svým rozhodnutím zamítl žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (viz čl. II bod 1 zákona č. 176/2019 Sb.; dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť je důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu.

2. Žalovaná v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapitulovala obsah správního spisu a obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Uvedla, že správnímu orgánu I. stupně byla poskytnuta informace v režimu utajení (stupeň „DŮVĚRNÉ“) v souladu se zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), pod č. j. D50/2019-OAM (dále jen „utajovaná informace“). Podle žalované utajovaná informace popisuje skutečnosti, na základě kterých lze učinit závěr, že žalobce by mohl ohrozit bezpečnost České republiky. Žalovaná do utajované informace nahlédla a zjistila, že se vztahuje k osobě žalobce a zjištění v ní obsažená nesvědčí o omylu příslušných orgánů v důsledku záměny osob nebo jiného nedopatření, jak namítl žalobce. Zároveň se žalovaná ztotožnila se závěrem správního orgánu I. stupně, že utajovaná informace odůvodňuje zamítnutí žalobcovy žádosti podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná považuje postup správního orgánu I. stupně za souladný s judikaturou NSS, podle níž správní orgány nepřezkoumávají správnost utajovaných informací, nýbrž jsou povinny se zabývat jejich věrohodností, přesvědčivostí a relevancí. Žalovaná považuje skutkový stav za zjištěný v rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a správní orgán I. stupně se vypořádal se vším, co v řízení vyšlo najevo. Žalovaná dospěla k závěru, že správní orgán I. stupně nepochybil tím, že neprovedl výslech žalobce či jeho manželky. Výslech primárně neslouží k uvádění rozhodných skutečností, k tomuto účelu ve správním řízení slouží návrhy, podání účastníků a jiné procesní úkony (shodně nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 182/02). Žalovaná dále uvedla, že pro naplnění skutkové podstaty ohrožení státu není třeba, aby byl žalobce odsouzen za trestnou činnost (shodně rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010-112).
3. Žalovaná se také zabývala přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Žalovaná vyšla zejména z toho, že žalobce pobývá na území České republiky na základě povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky s platností od 5. 11. 2014. Oženil se zde s občankou České republiky a vykonává zde podnikatelskou činnost. Žalovaná poukázala na rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012-39, podle nějž ze samotné podstaty přiměřenosti plyne, že se poměřuje „něco k něčemu“, zde veřejný zájem spočívající v ochraně veřejného pořádku s právem na soukromý a rodinný život. Žalovaná tedy byla povinna porovnat závažnost jednání žalobce (dle utajované informace) s případným dopadem na jeho soukromý život. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezabývá žalobce možnosti pobývat (přechodně) na území České republiky a realizovat zde svůj soukromý a rodinný život jako doposud. Rozhodnutí tedy nemůže vyvolat neblahé účinky do soukromé sféry žalobce, jak uvádí. Žalovaná dospěla k závěru, že rozhodnutím pouze nedojde k hlubší integraci žalobce, což považuje za zcela přiměřené.

Tento závěr odpovídá i ustálené judikatuře Ústavního soudu, podle které je v diskreci každého státu upravit, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Podle NSS pak zásahem do soukromého a rodinného života může být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu, který by svou délkou dosáhl intenzity nepřiměřeného zásahu. Pouze výjimečně se jedná o případy, kdy by nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života byla již pouhá nutnost vycestovat (viz rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71).

4. Obecnou námitku žalobce o porušení různých právních předpisů (vedl odkaz na zákonná ustanovení či evropské předpisy) žalovaná vyhodnotila jako nepřezkoumatelnou, neboť žalobce neuvedl, čím konkrétně byla vyjmenovaná ustanovení porušena. Žalovaná uzavřela, že s ohledem na žalobcův dosavadní pobytový status nedojde vydáním napadeného rozhodnutí k nežádoucím účinkům do jeho práv a nelze v něm hledat nepřiměřenost. Z uvedených důvodů zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

5. Žalobce uvedl, že považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné. Žalovaná opírá své rozhodnutí o utajovanou informaci, kterou žalobce považuje za neaktuální a nepřezkoumatelný dokument. Žalobce si absolutně není vědom, že by jeho jednání představovalo nebezpečí pro Českou republiku a její obyvatele. Od skupin, jež propagují násilí k dosažení politických či jiných cílů, se distancuje. Je přesvědčen, že došlo k záměně informací s jinou osobou a pokud žalovaná disponuje takovou informací o žalobci, je její povinností vyzvat jej k podání vysvětlení, zkoumat aktuální stav, dostatečným způsobem prověřit věrohodnost a relevantnost takové informace, čemuž žalovaná nedostála.
6. Dále uvedl, že rozhodnutí obou správních orgánů jsou nezákonná, neboť žalovaná neshledala zásah rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, ačkoliv jej řádně nezkoumala. Žalovaná postupovala pouze formálně, aniž by respektovala zásady správního řízení, čímž porušila § 2 a § 3 správního řádu. Žalobce je v České republice ženatý, je samostatně výdělečně činný a finančně zajišťuje svou rodinu. Má zde kvalitní rodinné a sociální zázemí. Je povinností žalované pečlivě zkoumat rodinné poměry žalobce, kvalitu a intenzitu života s manželkou, délku pobytu na území a další nejen rodinné, ale i přátelské a pracovní vztahy. Tím, že je žalovaná nezkoumala, zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností, zejména co do posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Napadené rozhodnutí je nepřiměřenou sankcí pro bezúhonnou manželku žalobce a znamená zpřetrhání nejbližších rodinných vazeb, které žalobce realizuje na území České republiky. Žalobce se zde asimiloval a ovládá češtinu. Žalovaná se však bližšími podrobnostmi nezabývala, jinak by musela dospět k závěru, že vydání rozhodnutí je nepřiměřeným zásahem.
7. Žalobce uzavřel, že žalovaná nepostupovala v souladu s principem přiměřenosti. Žalobce je přesvědčen, že intenzita veřejného zájmu na tom, aby jeho žádosti nebylo vyhověno, nepřesahuje nad zájem na zachování funkčního rodinného vztahu žalobce. Žalovaná však nezkoumala konkrétní skutkové okolnosti a osobní vztahy žalobce, přestože to je její povinnost. Svým postupem proto porušila také čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Podle žalobce neexistuje důvod pro zásah státu do jeho

soukromého života, neboť zásah státu do soukromého života jednotlivce odůvodňuje jediné skutečně naléhavá potřeba [rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 2. 8. 2001 ve věci Boulitif proti Švýcarsku, stížnost č. 54273/00], která v jeho případě neexistuje.

8. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že z utajované informace ověřila, že se informace skutečně týká osoby žalobce a nebylo možné dospět k závěru, že zjištění jsou důsledkem omylu příslušných orgánů. Co se přiměřenosti rozhodnutí týče, uvedla, že se jí podrobně zabývala v rámci napadeného rozhodnutí a opětovně poukázala na to, že žalobce disponuje platným oprávněním pobývat na území České republiky (povolení k přechodnému pobytu), napadené rozhodnutí tudíž nemůže vyvolat ty následky, které žalobce uvádí. V podrobnostech odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhla, aby soud žalobu zamítl.
9. Žalobce v replice zopakoval, že žalovaná měla v průběhu správního řízení dostatek prostoru k posouzení, zda je žalobce skutečně nebezpečný pro společnost, na základě aktuálních informací. Pakliže nedošlo k záměně informací či osob, pak se žalobce domnívá, že došlo ke krivému obvinění či nepravdivému udání, neboť žalobce si není vědom jakéhokoliv závadného jednání, které by mohlo znamenat hrozbu či bezpečnostní riziko pro Českou republiku. Pakliže žalovaná považuje žalobce za nebezpečného, je povinna svůj závěr opřít nejen o utajovanou informaci, nýbrž i o aktuální důkazy, které však neexistují. Proto rozhodnutí neobstojí.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

10. Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
11. Dne 12. 2. 2019 podal žalobce žádost o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky.
12. Součástí správního spisu je výpis z evidence cizinců, z nějž plyne, že žalobce zde pobývá na základě povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, platného ode dne 5. 11. 2011.
13. Součástí správního spisu je záznam do spisu ze dne 5. 9. 2019, č. j. OAM-2235-4/TP-2019. V něm je uvedeno, že prostřednictvím tohoto záznamu se žalobci v souladu s § 36 odst. 3 větou druhou správního řádu dává na vědomí, že v jeho případě jsou podkladem pro vydání rozhodnutí také písemnosti a záznamy, které jsou podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis, pod sp. zn. D50/2019-OAM (výše označeno jako „utajovaná informace“). S ohledem na povahu utajované informace není možné, aby se s ní žalobce seznámil v jakékoliv podobě, neboť by tím došlo ke zmaření účelu jejího utajení. Zjištěné jednání žalobce představuje nebezpečí pro bezpečnost České republiky a jejích obyvatel, a to svou zaměřeností na osoby či skupiny, které propagují užití násilí k dosažení svých politických a jiných cílů. S ohledem na to, že konkrétní obsah utajované informace nelze sdělit, správní orgán I. stupně tímto způsobem informoval žalobce alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z tohoto podkladu vyplývají.
14. Dne 5. 9. 2019 správní orgán I. stupně vyzval žalobce k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí.
15. Dne 7. 11. 2019 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí. Žalobce v něm uvedl, že splnil veškeré zákonné podmínky pro to, aby

mohlo být vyhověno jeho žádosti. Dlouhodobě žije ve společné domácnosti se svojí manželkou. Jejich manželství je založeno na vzájemné lásce, porozumění, respektu, ohleduplnosti a citu. Manželství je pevné a trvalé. Případné nevyhovění žádosti by pro žalobce a jeho manželku bylo kruté a nepřiměřené. Manželé žijí spořádaným manželským životem, přičemž manželka žalobce odmítá opustit Českou republiku. Nevyhovění žádosti by pro ně tedy znamenalo nepřiměřený zásah do jejich soukromého a rodinného života. Správní orgán I. stupně by měl zohlednit postoj manželky, která má právo na to, aby nebyla násilně odtržena od svého manžela (žalobce), a která zároveň nehodlá opustit Českou republiku. Žalobce uzavřel, že krom uvedeného také neexistuje žádný zvláštní důvod pro zásah státu do soukromého a rodinného života manželů. Z judikatury ESLP plyne, že zásadní zásah do společného života manželů může ospravedlnit pouze skutečně naléhavá potřeba.

16. Dále je součástí správního spisu smlouvu a nájmu bytu na neomezenou dobu ode dne 1. 4. 2019, ověřená kopie žalobcova cestovního dokladu a jeho dokladu o přechodném pobytu.
17. Správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí dne 27. 1. 2020, č. j. OAM-2235-8/TP-2019, jímž zamítl žalobcovu žádost podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť je důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu. Správní orgán I. stupně nejprve uvedl, že součástí správního spisu je utajovaná informace, která je jediným podkladem rozhodnutí. Dle judikatury správních soudů není správní orgán oprávněn ani povinen zkoumat pravdivost utajované informace, ale je povinen se zabývat její věrohodností, přesvědčivostí a relevancí. Utajovaná informace obsahuje popis konkrétních skutkových zjištění učiněných příslušnou zpravodajskou službou, popisuje konkrétní jednání žalobce, které je popsáno do detailu a působí tím věrohodně a přesvědčivě. Popisované jednání žalobce je také relevantní ve vztahu k důvodům vydaného rozhodnutí. Žalobce představuje nebezpečí pro bezpečnost České republiky a jejích obyvatel, a to tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem. Utajovaná informace je zcela oproštěna od názorů a domněnek, naopak je reprodukcí konkrétních skutkových zjištění. Zákon o pobytu cizinců nedefinuje pojem bezpečnost státu. Jeho obsah je vymezen v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle něž se za ohrožení bezpečnosti považuje ohrožení svrchovanosti a územní celistvosti státu, jeho demokratických základů a životů, zdraví a majetkových hodnot. Může se jednat např. o hrozbu terorismu. Jako terorismus je označováno plánované, promyšlené a politicky motivované násilí, zaměřené proti nezúčastněným osobám, sloužící k dosažení vytyčených cílů. V trestním zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) jsou pak systematicky uvedeny skutkové podstaty trestných činů teroristického útoku a teroru dle § 311 a § 312. Podle citovaných ustanovení má být potrestán i ten, kdo takovým jednáním vyhrožuje, veřejně jej podněcuje či jiného při konání těchto činů podporuje (finančně, materiálně či jinak). Jednání žalobce je způsobilé ohrozit Českou republiku shora vymezeným způsobem. Na základě uvedeného správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že z utajované informace je patrné, že vychází z osobní činnosti, jednání a chování žalobce, vztahuje se k delšímu časovému období a poskytuje takové podklady pro rozhodnutí, ze kterých lze učinit úsudek o jejich věrohodnosti. Správní orgán I. stupně se dále věnoval i posouzení přiměřenosti rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobce. Uvedl, že v případech jako je ten žalobcův, existuje veřejný zájem na tom, aby se na území České republiky nezdržovali cizinci, kteří představují ohrožení pro bezpečnost České republiky a jejích občanů. V daném případě žalobci nebylo odejmuto pobytové oprávnění, nýbrž mu

nebylo vydáno nejvyšší pobytové oprávnění, které má jako cizinec možnost získat. V důsledku zamítnutí žalobcovy žádosti žalobce není povinen vycestovat z České republiky, o dopadu do jeho soukromého či rodinného života proto nelze hovořit. Žalobce disponuje oprávněním pobývat na území přechodně. Správní orgán I. stupně z výpisu z evidence informačního systému cizinců zjistil, že žalobce je ženatý a bezdětný. V posledních letech žije v pronajatých nemovitostech, osobně nemovitost na území České republiky nevlastní. Ačkoliv žalobce pobývá v České republice relativně dlouhou dobu (povolení k přechodnému pobytu mu bylo vydáno dne 5. 11. 2014), jeho následné negativní chování popsané v utajované informaci převažuje nad jeho soukromými a rodinnými vazbami. Rozhodnutí přitom nelze považovat za nepřiměřené právě s ohledem na utajovanou informaci. Správní orgán I. stupně poměřoval na jedné straně soukromý život žalobce a na druhé straně závažnost jednání, které vede k zamítnutí jeho žádosti. Správní orgán I. stupně zopakoval, že zájem na ochraně bezpečnosti České republiky s ohledem na konkrétní jednání žalobce převažuje nad jeho právem na soukromý a rodinný život, a dodal, že žalobce si tento zásah do svého soukromého života způsobil sám svým protiprávním jednáním. Krom toho zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu může být nepřiměřeným zásahem do rodinného života jen zřídka a tyto závěry plynou nejen z judikatury NSS, ale taktéž ESLP. Nepřiměřený zásah do soukromého života byl shledán téměř výlučně v souvislosti s vyhoštěním cizince, přičemž z Úmluvy neplyne povinnost umožnit cizinci usadit se ve státě, který si vybral. Správní orgán I. stupně také poukázal na to, že žalobce vlastním jednáním z vlastní vůle ohrožuje bezpečnost České republiky, nemůže tedy od českých státních orgánů očekávat, že mu takové jednání budou nadále umožňovat ponecháním pobytového oprávnění. Jednání žalobce je natolik závažné, že by pouze mimořádně závažný zásah do žalobcova soukromého a rodinného života mohl odůvodnit vyhovění žádosti. Takový zájem nebyl zjištěn, krom toho takový zájem žalobce ani ve svém vyjádření nepředestřel. Správní orgán také vyhodnotil, že další šetření ke zjištění skutkového stavu nejsou nutná k vydání rozhodnutí.

18. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 19. 2. 2020 blanketní odvolání, které dne 9. 3. 2020 na výzvu správního orgánu I. stupně doplnil. Uvedl, že správní orgán I. stupně nerespektuje, že žalobce žije na území České republiky se svojí manželkou od roku 2009. Uvedl argumentaci vztahující se ke kvalitám jeho manželského života. Zamítnutím žádosti podle jeho názoru dochází k popření obecně sdílených hodnot lidství, k nimž se České republika hlásí. Rozhodnutí považuje za nepřiměřené, v rozporu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, i v rozporu se základními zásadami uvedenými ve správním řádu. K utajované informaci uvedl, že se zjevně musí jednat o omyl, záměnu s jinou osobou či jiné nedopatření. Žalobce není stoupencem žádné politické strany ani náboženské skupiny, není praktikující věřící a žije umírněně. Pakliže utajovaná informace zavdává podezření, že by žalobce mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost České republiky či jejích občanů, obsahuje nepravdivé, zkreslené a nepřezkoumatelné informace. Žalobce není agresivní a nikdy se neúčastnil žádného střetu či konfliktu. Správními orgány ve všech předešlých řízeních poskytoval maximální součinnost. Pokud má správní orgán pochybnosti o žalobci, žalobce si přeje spolupracovat, podat vysvětlení a pravdivě odpovědět na všechny dotazy. Správní orgán I. stupně byl také povinen respektovat rodinné poměry žalobce a za tím účelem provést veškeré dostupné důkazy ke zjištění skutkového stavu, příp. vyzvat žalobce k podání vysvětlení. Závěr správního orgánu nemá oporu ve spise a je nezákonný a nepřezkoumatelný. Je v rozporu se zákonem

o pobytu cizinců, Listinou, Úmluvou a dalšími právními předpisy. Závěrem žalobce prohlásil, že žije spořádaným životem, a rozhodnutí správního orgánu I. stupně označil za tendenční, argumentaci za spekulativní a nepodloženou důkazy.

19. Žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadeným rozhodnutím.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tou oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
21. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by soud byl povinen přihlédnout i bez námitky, neshledal.
22. Soud rozhodl o žalobě bez jednání podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Posouzení věci soudem

23. Žalobce v žalobě uvedl, že si není vědom, že by jeho jednání mohlo představovat nebezpečí pro bezpečnost České republiky či jejích občanů, a po soudu žádá revizi utajované informace. Domnívá se, že muselo dojít k záměně informací s jinou osobou a pakliže správní orgán disponuje negativními informacemi o osobě žalobce, bylo jeho povinností jej vyzvat k vyjádření.
24. Specifický způsob nakládání s utajovanými informacemi, plynoucími ze zjištění zpravodajských služeb či dalších orgánů státu, je odrazem vážení relevantních ústavně chráněných hodnot, především zájmu na ochraně bezpečnosti státu a jeho demokratického zřízení na straně jedné a práva na spravedlivý proces účastníka správního řízení na straně druhé. V řízeních s utajovanou informací je proto nutné najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy - zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož „bezpečnostní způsobilost“ je zkoumána (čl. 36 Listiny), a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017-57). Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu, ale též Ústavního soudu (například nález ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, nález ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), ESLP (rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2017 ve věci Regner proti České republice, stížnost č. 35289/11) a Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ve věci ZZ proti Secretary of State for the Home Department) dovodila, že procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně zneprístupněny, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů. Toto vyvážení se zajišťuje prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Právě s ohledem na to, že je to až soudní přezkum, který v souladu se shora uváděnou judikaturou představuje vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení, je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit výše uvedená hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil; úkolem správního soudu však není

přezkoumávat pravdivost takových informací (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, dále viz rozsudky NSS ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017-57, a ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28).

25. V návaznosti na právě uvedené soud uvádí, že při rozhodování o žalobě měl k dispozici utajovanou informaci evidovanou Ministerstvem vnitra pod sp. zn. D50/2019-OAM, stejně jako utajovanou informaci evidovanou Ministerstvem vnitra pod sp. zn. D84/2016-OAM, na kterou prvně uvedená utajovaná informace navazuje. S jejich obsahem se soud podrobně seznámil.
26. Soud se tedy v první řadě k žalobnímu bodu žalobce zabýval tím, zda nedošlo k omylu v osobě, k níž se utajovaná informace vztahuje, a dospěl k závěru, že k takovému omylu nedošlo. Informace se týká žalobce a jeho aktivit, o čemž s ohledem na konkrétnost informace a specifikaci žalobce není pochyb. Skutečnost, že se utajovaná informace vztahuje k žalobci, je potvrzena tím, že je v ní zmíněno jméno žalobcovy manželky.
27. Dále se soud zabýval tím, zda informace odpovídá požadavkům vyplývajícím z judikatury NSS (viz výše citovaný rozsudek č. j. 2 Azs 259/2019-28 nebo rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2020, č. j. 3 Azs 298/2019-36). Otázka věrohodnosti a přesvědčivosti utajovaných informací je v rámci soudního přezkumu klíčová právě proto, že sám účastník řízení nemůže jejich obsahu jakkoliv oponovat, například namítat, že uváděné skutečnosti se nestaly nebo probíhaly jinak. Soud je tak postaven do situace, v níž nahrazuje jinak běžné kontradiktorní schéma soudního řízení, avšak o skutečnostech obsažených v utajované informaci sám nemá rovněž dostatečné povědomí (dokonce je má nižší než žalobce a původce utajované informace), přičemž ale v rámci soudního přezkumu musí tyto skutečnosti verifikovat a aprobovat jejich věrohodnost a relevanci. Právě z tohoto důvodu je třeba trvat na tom, aby skutečnosti obsažené v utajované informaci použité ve správním řízení byly věrohodné a pro soud v maximální možné míře ověřitelné (verifikovatelné). Rovněž ve vztahu k řízení ve věcech pobytu cizinců platí závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101: *„Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém souhrnu 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.“*
28. Ani okolnost, že původcem utajované informace je orgán, jenž se zabývá vyšetřováním té nejzávažnější trestné činnosti nebo monitoruje činnost osob, která směřuje proti zájmům České republiky, není důvodem pro automatické přiznání atributů věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance utajované informaci. Původce utajované informace je jistě jedním z aspektů, které je nutno při posuzování podkladu zohlednit (např. pokud by obsah informace byl zcela mimo působnost tohoto původce, jistě by bylo třeba přistupovat k takové informaci s krajní opatrností). Na druhou stranu nelze vyloučit ani to, že i kompetentní orgán může sám být uveden v omyl ze strany svých informačních zdrojů, popř. může sám správně dílčí informace mylně vyhodnotit a vyvodit z nich chybné závěry (viz rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2016, č. j. 4 Azs 255/2015-49).

29. Judikatura (např. rozsudky NSS č. j. 3 Azs 298/2019-36 a č. j. 2 Azs 259/2019-28) dále ve vztahu k požadavkům na ověřitelnost utajovaných informací rozlišuje situace, kdy je důvodné nebezpečí narušení veřejného pořádku či bezpečnostního ohrožení dovozováno z jedné konkrétní skutečnosti či události zachycené v důkazu z trestního řízení nebo z nějakého relativně izolovaného (jednorázového, úzce zaměřeného, specifického, krátkou dobu trvajícího apod.) chování, od situací, kdy jde o poznatky založené na dlouhodobějším monitorování činnosti dané osoby. V prvním případě je odůvodněný požadavek, aby utajovaná informace byla přímo doprovázena důkazem, z něhož vychází, neboť takto izolovanou skutečnost je třeba doložit obzvláště věrohodným a přesvědčivým způsobem. Pokud však utajovaná informace je souhrnem dlouhodobějších poznatků, nemusí být její součástí konkrétní důkazy, z nichž čerpá. Postačí, že informace obsažené v utajované části správního spisu mají povahu metainformací původce utajované informace o obsahu (reprodukcí obsahu) konkrétních důkazů z uváděných trestních řízení (nejedná se toliko o názory původce informací, ale o reprodukci obsahu důkazů pořízených v různých trestních řízeních).
30. Utajované informace, i když spočívají pouze v reprodukci obsahu konkrétních úkonů v trestním řízení či operativních nástrojů zpravodajských služeb, by měly obsahovat popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má původce utajované informace 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 (viz rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 Azs 226/2020-30). Za takových okolností by si již soud mohl učinit úsudek, zda jsou informace natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu žalobce v podobě zamítnutí jeho žádosti. Jakkoliv tedy 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 (viz rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2016, č. j. 3 Azs 239/2015-35).
31. Po pečlivém prostudování obou shora uvedených utajovaných informací dospěl soud k závěru, že jsou v nich uvedeny konkrétní důvody, pro něž má původce těchto informací za to, že žalobce může představovat nebezpečí pro Českou republiku. Skutkové jednání, o které se tyto důvody opírají, ovšem není v utajovaných informacích popsáno natolik konkrétně, aby z něj plynulo, co žalobce kdy zcela konkrétně udělal. V utajovaných informacích jsou tedy uvedeny pouze závěry, které původce utajované informace činí o chování žalobce, aniž by ovšem v nich bylo podrobně popsáno konkrétní chování žalobce. V utajovaných informacích nejsou uvedeny zdroje, z kterých původce informace své informace čerpá (a to ani typově, natož konkrétně), ani okolnosti získání těchto informací, takže nelze učinit žádný závěr o míře věrohodnosti informací.
32. Soudu je zřejmé, že původce utajovaných informací se nachází v nelehké situaci, neboť bližším popisem žalobcova jednání, identifikací zdrojů svých informací a uvedením skutečností relevantních pro posouzení věrohodnosti těchto informací, může potenciálně ohrozit zdroj informací nebo výsledky své činnosti. Byť správní orgány i soudy budou s utajovanými informacemi, které budou ve výše uvedených ohledech konkrétnější, nakládat v režimu utajovaných informací, dostanou se k nim další subjekty, konkrétně

úřední osoby a soudci. 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 vyzrazení. Na druhé straně, pokud tak původce informace neučiní, jeho informace nemohou být dostatečným podkladem pro závěr o tom, že pobyt žalobce není v souladu se zájmy České republiky. Může se tak stát, že správní orgány nebudou schopny unést své důkazní břemeno ohledně neslučitelnosti pobytu žalobce se zájmy České republiky (viz rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2014, č. j. 4 As 108/2013-69).

33. Soud tedy uzavírá, že kvalita utajovaných informací neumožňuje přezkoumat jejich věrohodnost, tedy ověřit, že v nich uvedené skutečnosti nejsou vyfabulované. Vzhledem k tomu, že v utajovaných informacích absentuje též přesnější popis jednání žalobce, nemůže si soud učinit dostatečný úsudek o tom, jak intenzivní nebezpečí pro bezpečnost České republiky žalobce představuje (není zřejmé, kam až jednání žalobce zašlo, a za jakých okolností k němu došlo). Soud proto uzavírá, že skutková podstata, z které správní orgány v napadeném rozhodnutí vyšly, nemá oporu ve správním spisu, neboť utajované informace vzhledem k jejich výše popsáním nedostatkům neposkytují dostatečnou oporu pro závěr správních orgánů a jiné podklady pro rozhodnutí si správní orgány neopatřily.
34. Žalobce dále namítl, že v případě, že správní orgány disponují negativními informacemi o jeho osobě, měly mu umožnit podat vysvětlení. K tomusoud uvádí, že krom toho, že výslech účastníka není určen k tomu, aby se tímto způsobem vyjadřoval k provedeným důkazům, tento postup tím spíše není možný v případě utajovaných informací. V případě utajovaných informací má správní orgán povinnost postupovat podle § 36 odst. 3 věty druhé správního řádu, podle níž pokud jsou podkladem rozhodnutí písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobce se nemůže s utajovanou informací seznámit, neboť by došlo ke zmaření důvodu jejího utajení, pročez dne 5. 9. 2019 učinil záznam do spisu, v němž v obecné rovině zpravil žalobce o obsahu utajované informace. Dále jej poučil, že má právo se vyjádřit k podkladům. Této možnost žalobce nevyužil, nýbrž správnímu orgánu I. stupně pouze zaslal vyjádření, kde popisuje kvalitu svého manželského života a označuje za nepřiměřené případné dopady negativního rozhodnutí v jeho věci. Z toho plyne, že správní orgán I. stupně dostal svým povinností, jak správně uvedla žalovaná. Žalobní bod proto není důvodný. Lze doplnit, že v soudním řízení dochází k vyvážení postavení žalobce, neboť soud do určité míry přebírá úlohu jeho advokáta (viz výše).
35. Žalobce dále uvedl rozsáhlou argumentaci týkající se nepřiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Žalovaný i správní orgán I. stupně se těmito dopady podrobně zabývaly a dospěly k závěru, že jejich rozhodnutí nemohou způsobit takové dopady do soukromého života žalobce, které žalobce namítá, neboť mu nezakládají povinnost opustit území České republiky. Oba správní orgány nicméně vyhodnotily, že vzhledem k závažnosti jednání žalobce, které směřuje proti bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel, nebude dopad rozhodnutí do soukromého života účastníka řízení nepřiměřený. Žalovaná nezpochybnila vazby žalobce na Českou republiku (jak pracovní, tak sociální), ovšem dospěla k závěru, že i přesto, že žalobce na území České republiky pobývá již poměrně dlouhou dobu, je zde ženatý a vyvíjí zde podnikatelskou činnost, převážil v jeho případě zájem České republiky, aby na jejím území nepobýval,

a to s ohledem na obsah utajované informace.

36. Žalobce dále uvedl, že žalovaná nevzala v potaz názor jeho manželky a ani jednoho z manželů nevyslechla. K funkci výsledku účastníka řízení se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně vyjadřoval. 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 (viz např. rozsudek ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013-29). Návrh na provedení účastnického výsledku 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.
37. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že v situaci, kdy správní orgány měly rodinné či soukromé vazby cizince za zjištěné, jejich existenci nezpochybňovaly a samotný cizinec k těmto zjištěním ničeho nenamítal ani nedoplňoval, nebyly povinny provádět výslech účastníka řízení (srov. např. již citovaný rozsudek č. j. 6 As 147/2013-29 nebo rozsudky ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018-34, a ze dne 11. 5. 2020, č. j. 3 Azs 93/2018-34). Bylo na žalobci, aby namísto obecného návrhu na provedení výsledku 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 žalobce samotného, či jiných osob (např. manželky). Tak ovšem žalobce nepostupoval, omezil se pouze na strohý návrh na provedení výsledků. 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. K těmto závěrům není mnoho co dodat. Soud pouze zdůrazňuje, že správní orgány správně vyhodnotily, že napadené rozhodnutí nemůže zpřetrhat žalobcovy vazby na území České republiky (ať už jeho manželský život, přátelské či pracovní vztahy), neboť mu neukládá povinnost opustit území České republiky. Není tedy ani relevantní, zda jeho manželka je ochotná s ním opustit Českou republiku či nikoliv. Správní orgány žalobci „pouze“ nevydaly povolení k trvalému pobytu na území České republiky, tj. neudělily mu „nejvyšší“ možné pobytové oprávnění. Žalobce neuvedl, jak se v jeho soukromém a rodinném životě promítne skutečnost, že mu nebyl udělen trvalý pobyt a smí na území České republiky pobývat „pouze“ z titulu přechodného pobytu. Ani tento žalobní bod proto není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. Vzhledem k výše uvedenému zrušil soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
39. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení úspěšný, a má tak právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Náklady žalobce spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a nákladech na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Zástupce žalobce provedl v souvislosti s tímto řízením dva úkony právní služby ve smyslu § 11

advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení a sepis žaloby. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], výše odměny tak je celkem 6 200 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobce rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 600 Kč. Náklady žalobce tak celkem činí 9 800 Kč. Sepis repliky ze dne 19. 1. 2021 nemá soud za účelný úkon právní služby, neboť pouze opakuje skutečnosti uvedené již v žalobě. Za sdělení procesního charakteru (ze dne 1. 9. 2020 a 26. 1. 2021) zástupci žalobce odměna nenáleží. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

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 je 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. března 2021

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu