



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: S. U.

bytem X

zastoupeného advokátem Mgr. et Mgr. Janem Jungem
sídlem Štěpánská 615/24, Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 3. 2019, č. j. MV-17890/5/SO-2019

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované, která zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán I. stupně**“), ze dne 29. 11. 2018, č. j. OAM-8208-20/TP-2015 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Tím byla žalobci podle § 87k odst. 1

písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“), zamítnuta žádost o povolení k trvalému pobytu na území.

2. Žádost žalobce byla zamítnuta s ohledem na obsah utajovaných informací předložených správnímu orgánu I. stupně v průběhu řízení, jež byly nadále vedeny mimo správní spis. Správní orgán o tom vyhotovil úřední záznam ze dne 20. 7. 2018, č. j. OAM-8208-18/TP-2015, v němž shrnul, že byly poskytnuty informace pod č. j. V4/2018-OAM a č. j. D25/2018-OAM, s nimiž se žalobce nemůže seznámit. Na základě těchto informací pak správní orgán dospěl k závěru, že žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek na území České republiky.

II. Napadené rozhodnutí žalované

3. Žalovaná v napadeném rozhodnutí zrekapitulovala průběh správního řízení a obsah odvolacích námitek žalobce. Jako nedůvodné označila námitky týkající se nepřiměřené délky řízení a neodůvodněné prodlevy mezi podáním žádosti v roce 2015 a rozhodnutím na základě utajené zprávy až v roce 2018. Připomněla také právní úpravu nakládání s utajovanými informacemi ve správním řízení.
4. Žalovaná dále zdůraznila, že po posouzení utajované informace č. j. D25/2018-OAM dospěla i sama k závěru, že ve věci byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti, neboť existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. V návaznosti na demonstrativní výčet ohrožení společnosti (v podobě terorismu), provedený správním orgánem I. stupně, uvedla, že tato konkrétní hrozba shledána nebyla, jednalo se však o jiný závažný důvod. K tomu dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůraznila, že pro splnění požadavku podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců postačí i porušení chráněných zájmů nižší intenzity, a to aniž by muselo jít přímo o odsouzení za trestný čin. Žalovaná dále popsala, že žalobce se neseznámil ani s jemu přístupným obsahem správního spisu a rovněž ve věci nenavrl žádné další důkazy.
5. Závěrem pak žalovaná ještě aprobeovala závěry správního orgánu I. stupně ohledně možných dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, když ten může jako občan EU (občan Lotyšska) pobývat na území EU na základě přechodného pobytu.

III. Žaloba

6. Žalobce proti tomuto rozhodnutí brojil žalobou, v níž nejprve popsal průběh řízení a argumentaci žalované. Poukázal přitom na to, že žalovaná paradoxně vyzdvihuje to, že žalobce nevyužil práva seznámení se s podklady rozhodnutí, když v situaci, kdy hlavní část těchto podkladů je vedena mimo spis, je seznámení naprosto bez účelu. Žalovaná také bagatelizuje odvolací námitky proti délce správního řízení.
7. V dalších částech žaloby pak žalobce avizoval doplnění svého žalobního návrhu, k čemuž v obecné rovině uvedl (namítal), že správní orgány v řízení nepostupovaly v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „**správní řád**“), rozhodovaly na základě chybného vlastního uvážení a skutkový stav řádně nevyhodnotily s ohledem na délku řízení. Žalovaná se podle žalobce dále nevypořádala s jeho odvolacími námitkami a rozhodovala v rozporu se zákonnými zásadami a ustálenou judikaturou.
8. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

9. Soud k tomu dodává, že později již žalobce svou žalobu nijak nedoplnil.

IV. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě především odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na obsah správního spisu. Zdůraznila, že postupovala v souladu s § 17 odst. 3 a § 36 odst. 3 správního řádu. Vypořádala se se všemi námitkami, přičemž skutkový stav zjistila z obsahu utajované informace. Poukázala také na to, že ze žalobních námitek není jasné, jaké zásady činnosti byly porušeny a s jakou judikaturou měla být rozhodnutí obou správních orgánů v rozporu.
11. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

12. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že žaloba **není důvodná**.
13. V této souvislosti soud nejprve podotýká, že žalobce se ve své žalobě omezil jen na zcela vágní argumentaci, z níž jsou žalobní body zřejmé skutečně jen v minimálně potřebné míře. Jak ovšem vyplývá z judikatury správních soudů, k projednatelnosti žaloby stačí, pokud ta obsahuje alespoň jeden řádně uplatněný žalobní bod (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 5ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017 - 31), což je v případě žalobního návrhu žalobce, minimálně z pohledu námítky nepřezkoumatelnosti, splněno. Na druhou stranu nelze nezmínit, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
14. Jakkoli přitom v projednávané věci platí, že žalobce byl ve své žalobní argumentaci omezen nemožností seznámení se s klíčovým (utajovaným) podkladem správních orgánů (k tomu viz níže), žalobce i jinak setrval ve zcela obecné rovině. Jím zvolený způsob konstrukce žalobních námitek tak s ohledem na pravidla vyplývající z dispoziční zásady do značné míry zužuje prostor soudu při posuzování jejich důvodnosti. Soud se tak mohl věnovat žalobcem uváděným skutečnostem pouze v míře obecnosti, v jaké je sám žalobce vznesl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015 - 31).
15. Nejprve se soud zabýval námitkou žalobce, podle níž se žalovaná nevypořádala s jeho odvolacími námitkami stran délky řízení (tedy námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů). Soud především zdůrazňuje, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen takovým vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Soud má ovšem na rozdíl od žalobce za to, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je naprosto seznatelné, jak se žalovaná vypořádala s odvolacími námitkami žalobce, zejména tedy jím akcentovanou otázkou délky řízení, a také na základě jakých

důvodů dospěla k závěru o správnosti závěrů správního orgánu I. stupně. Se závěrem žalované, podle něhož délka správního řízení (s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 2 Afs 96/2004 - 80), nezpůsobuje sama nezákonnost napadeného rozhodnutí, se soud rovněž věcně ztotožňuje.

16. Pokud jde o otázku seznámení se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, soud žalobci přisvědčuje potud, že smysl tohoto institutu je ve věcech, v nichž jsou podklady (jejich část) vedeny mimo správní spis, z povahy věci zásadně omezen. Nicméně skutečnost, zda žalovaná i přesto nevyužití daného procesního práva žalobcem v odůvodnění napadeného rozhodnutí nepřipadně akcentovala, je pro posouzení jeho zákonnosti irelevantní. Podle názoru soudu šlo navíc jen o konstatování skutečnosti, z nichž žalovaná nečinila k tíži žalobce žádné skutkové či právní závěry. V tomto ohledu soud rovněž zdůrazňuje, že správní orgány nijak nepochybily, pokud utajované informace vedly ve smyslu § 17 odst. 3 správního řádu odděleně mimo správní spis, a pokud žalobce ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu s konkrétním obsahem těchto podkladů neseznámily.
17. V kontextu právě uvedeného se pak soud – zejména v návaznosti na námitku porušení zásady materiální pravdy podle § 3 správního řádu – soustředil na správnost skutkových zjištění správních orgánů vycházejících z utajovaných informací založených v části spisu, k níž žalobce neměl přístup. Soud k tomu nejprve připomíná specifický způsob nakládání s utajovanými informacemi, plynoucími ze zjištění zpravodajských služeb či policie, ze strany správních soudů. Ty totiž v takových případech musí vyvažovat skutečnost, že účastník řízení nemá možnost se s danými informacemi seznámit, a jeho aktivitu tak musí samy suplovat. Přímou na půdorysu využití utajovaných informací v cizineckých věcech shrnul Nejvyšší správní soud východiska tohoto přístupu např. v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 - 57 (obdobně viz na něj navazující rozsudek ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1 Azs 330/2019 - 36, či rozsudek téhož soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28). Z citované judikatury vyplývá, že tento specifický přístup 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. Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu, ale též Ústavního soudu (například nálezy ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, nálezy ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu ve věci *Regner proti České republice* ze dne 19. 9. 2017, 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 znepřístupněny, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů.

18. 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. Na základě toho je pak soud povinen ověřit 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 ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS).
19. Otázka věrohodnosti a přesvědčivosti utajovaných informací je v rámci soudního přezkumu klíčová právě proto, že sám účastník řízení nemůže jejich obsahu jakkoliv konkrétněji oponovat. Soud je tak postaven do situace, v níž nahrazuje jinak běžné kontradiktorní schéma soudního řízení, přičemž o skutečnostech obsažených v utajované informaci sám nemá rovněž dostatečné povědomí (dokonce je má nižší než žalobce a původce utajované informace). Přesto ale v rámci soudního přezkumu musí tyto skutečnosti verifikovat a aprobovat jejich věrohodnost a relevanci. Jinými slovy řečeno, v případě použití utajovaných informací, k nimž je z legitimních důvodů omezen přístup účastníkovi řízení, je soudní přezkum jedinou garancí zajišťující vyloučení libovůle v rozhodování správních orgánů.
20. Ze všech těchto důvodů je podle judikatury Nejvyššího správního soudu nezbytné trvat na tom, aby skutečnosti obsažené v utajované informaci použité ve správním řízení byly věrohodné a pro soud v maximální možné míře ověřitelné (verifikovatelné). Plně zde přitom platí závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101, č. 2602/2012 Sb. NSS (ač vyslovené ve vztahu k bezpečnostnímu řízení, jsou přenositelné pro jakékoli posuzování relevance utajovaných informací): *„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.“*
21. Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména viz rozsudky č. j. 1 Azs 330/2019 - 36 a č. j. 2 Azs 259/2019 - 28) pak k vlastním nárokům na přesvědčivost a podloženost utajovaných informací blíže vyplývá, že jako dostatečný podklad pro závěry správních orgánů a soudů mohou podle okolností postačovat i samotné zprávy (metainformace) zpravodajských služeb či policie [aniž by bylo nutné vždy trvat i na předložení konkrétních důkazů (vlastních pramenů dané informace) např. z trestního řízení či operativní činnosti]. Z pohledu přesvědčivosti a věrohodnosti poznatků postačí, jsou-li poskytnuty původcem informace ve formě dostatečně strukturovaných a konkrétních metadat, která např. reprodukují obsah konkrétních důkazů z trestního řízení. Nejvyšší správní soud také připomíná, že vždy bude záležet na okolnostech věci, tj. na tom, jaká právem definovaná skutková podstata má být utajovanými informacemi prokazována.
22. Zdejší soud se tedy s ohledem na výše popsaná judikatorní východiska seznámil se samostatně předloženými utajovanými informacemi č. j. V4/2018-OAM a č. j. D25/2018-

OAM, vedenými odděleně mimo správní spis. Ve vztahu k první z utajovaných informací soud poukazuje na to, že se jedná jen o obecné sdělení a odkaz na dříve poskytnuté informace. Soud ovšem nepřehlédl, že žalovaná své závěry založila primárně na utajované informaci č. j. D25/2018-OAM, na níž se soud také zaměřil. Vycházeje z popsaných závěrů pak posuzoval věrohodnost a přesvědčivost tam uvedených poznatků a jejich relevance ve vztahu k osobě žalobce. Dospěl přitom k závěru, že předmětná zpráva představuje dostatečně konkrétní a přesvědčivou sumarizaci a reprodukci poznatků bezpečnostní komunity k působení žalobce (nejen) na území České republiky. Ze zprávy je v ještě v dostatečné míře konkrétnosti zřejmé, z jakého počtu jakých zdrojů a jakým způsobem byly předmětné poznatky čerpány. Tyto informace pak vytvářejí poměrně plastický a ucelený obraz ohledně zapojení žalobce do aktivit spojených se závažným ohrožením veřejného pořádku v České republice. Přesvědčivost a věrohodnost těchto poznatků pak zvyšuje i skutečnost, že se opírají hned o několik zdrojů rozličné povahy, které se přinejmenším v základních rysech navzájem podporují a do sebe zapadají způsobem, který svědčí pro závěr o vysoké míře pravděpodobnosti popsaných informací. Z obsahu zprávy je přitom zřejmé, že se jedná o poznatky získávané průběžně a vypovídající o skutečnostech probíhajících dlouhodobě (nikoli o jednorázové aktivitě žalobce).

23. Soud tak shrnuje a uzavírá, že na základě předmětné utajované informace nelze o nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, důvodně pochybovat. Jinak řečeno to také znamená, že skutková zjištění správních orgánů mají oporu ve správním spise a že tedy správní orgány žádným způsobem neporušily zásadu materiální pravdy (§ 3 správního řádu). V této souvislosti přitom soud nerozumí navazující žalobní námitce, podle níž správní orgány rozhodovaly chybně na základě svého vlastního uvážení. Ze shora předestřených skutečností je podle soudu zřejmé, že správní orgány nerozhodovaly na základě jakýchkoli vlastních úvah či přesvědčení, ale na podkladě jasně popsaných poznatků shrnutých v utajované informaci č. j. D25/2018-OAM, kterou také podle soudu věcně správně vyhodnotily. Ani tyto, nutno podotknout zcela obecné žalobní body, proto nejsou důvodné.
24. Konečně k žalobnímu bodu odvolávajícímu se na *ustálené zákonné zásady* a na *judikaturu ČR*, pak soud podotýká, že zde žalobce jím odkazované zásady ani judikaturu nijak nekonkretizoval a neindividualizoval ve vztahu k projednávané věci. Tento žalobní bod je proto natolik obecným, že jej nelze považovat za žalobní bod řádně uplatněný – soud fakticky nemá jak na tento žalobní bod reagovat (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS).

VI. Závěr a náklady řízení

25. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
26. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 nejblíže 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.

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 19. května 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.

předseda senátu