



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **X. Y.**, státní příslušnost X

zastoupený JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou
se sídlem Praha 2, Karlovo náměstí 28718

proti

žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem Praha 4, Náměstí Hrdinů 1634/3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2022 č.j. MV-86320-4/SO-2022

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 28. 3. 2022 č.j. OAM-8316-24/TP -2021 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva byla podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“) zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky (dále též „žádost“), neboť je důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl narušit veřejný pořádek.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zrekapituloval předcházející průběh správního řízení a shrnul odvolací námitky. Konstatoval, že po posouzení obsahu utajovaných informací vedených pod č.j. V265/2020-OAM, č.j. V134/2021-OAM a č.j. V10/2022-OAM (dále jen „utajované informace“) dospěl k závěru, že skutečnosti v nich uvedené jsou podřaditelné pod pojem „důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku“, a to ve vztahu k předmětné žádosti, kterou žalobce usiluje o přiznání určité výhody v podobě nejvyššího pobytového oprávnění na území. Jelikož nebylo možné, aby se žalobce s utajovanými informacemi seznámil, neboť by došlo ke zmaření účelu jejich utajení, sepsal správní orgán I. stupně dne 4. 2. 2022 pod č.j. OAM 8316-20/TP-2021 záznam do spisu, ve kterém v obecné rovině konstatoval, že zjištěné osobní jednání žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek na území České republiky, bezpečnost České republiky a jejích obyvatel, a to tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem. Žalobce se s touto písemností, jakož i s dalšími podklady založenými ve správním spisu mohl seznámit a vyjádřit se k nim, což také učinil. S tímto vyjádřením se správní orgán I. stupně dostatečně vypořádal ve svém rozhodnutí.
3. Žalovaný následně konstatoval, že utajované informace obsahují závažné skutečnosti týkající se žalobce, přičemž tyto informace se jeví jako věrohodné a přesvědčivé, neboť vycházejí z konkrétních poznatků o jeho osobě. Žalobce je v utajovaných informacích jednoznačně identifikován, jsou v nich popsána jeho konkrétní jednání, a to zjevně na základě dlouhodobějšího monitorování. V utajovaných informacích jsou uvedeny rovněž vazby žalobce na další konkrétně uvedené osoby a informace obsahují přesné časové i místní údaje o popsanych událostech, přičemž se opírají o konkrétní skutková zjištění. Na základě utajovaných informací lze nepochybně získat ucelený obraz o tom, jaké kontakty žalobce udržuje a do jakých aktivit se vědomě zapojuje, pročež lze objektivně zhodnotit, zda aktuálně i do budoucna představuje nebezpečí pro veřejný pořádek a pro společnost. Zamítnutí žádosti je s ohledem na obsah utajovaných informací v zájmu ochrany veřejného pořádku a pro žalobce nemůže být překvapivé, neboť si svého jednání směřujícího proti veřejnému pořádku musí být vědom. Žalovaný rovněž neměl pochybnosti o původu utajovaných informací, resp. o jeho hodnověrnosti, a tudíž mu nevznikly ani pochybnosti o pravdivosti těchto informací. Odmítl tvrzení žalobce, že utajované informace byly ze strany Policie ČR zatíženy chybou, předsudky či dezinterpretací. Konstatoval, že poznatky k jednání žalobce se rovněž neopírají o žádné informace zveřejněné v médiích. Skutečnost, že informace byly použity teprve po několika měsících od podání žádosti, je dána tím, kdy byly správnímu orgánu poskytnuty, resp. dobou, kdy je měl správní orgán k dispozici a mohl se s nimi seznámit. Žalovaný zdůraznil, že tento fakt nijak nezpochybňuje jejich důvěryhodnost.
4. K poukazu žalobce na právo na spravedlivý proces žalovaný odkázal na usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 12. 2021 sp. zn. I. ÚS 3116/2001 a podotkl, že žalobce byl na základě záznamu ze dne 4. 2. 2022, nikoli však konkrétně, seznámen i s důvody, které v jeho případě brání vydání povolení k trvalému pobytu na území. Uvedeným záznamem byl žalobce informován o tom, že se jedná o důvody související s ochranou veřejného pořádku a bezpečností České republiky.

5. Žalovaný se tedy ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, že v případě žalobce jsou dány důvody pro zamítnutí žádosti dle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., neboť existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.
6. Žalovaný dále konstatoval, že v daném případě neměl správní orgán I. stupně povinnost zabývat se posuzováním přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona č. 326/1999 Sb. Z obsahu rozhodnutí ministerstva je nicméně patrné, že správní orgán I. stupně přiměřenost rozhodnutí posoudil, a to s ohledem na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“). Žalovaný k tomu poznamenal, že žalobce námitku nepřiměřenosti v odvolání proti rozhodnutí ministerstva nevznnesl a v řízení neuvedl žádné závažné skutečnosti, na základě kterých by bylo možné dospět k závěru, že nevydáním nejvyššího pobytového oprávnění dojde k nepřiměřenému zásahu do jeho stávajícího soukromého nebo rodinného života. Prokázaná skutečnost, že na území žije nezletilá dcera žalobce, státní občanka ČR, takovému závěru sama o sobě nesvědčí. S ohledem na doložené vazby žalobce na území, jakož i s ohledem na další poznatky k osobě žalobce nelze nevydání povolení k trvalému pobytu hodnotit jako nepřiměřené ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Zamítnutím žádosti není žalobci zakázán další pobyt na území, a není mu tak znemožněn kontakt s jeho dcerou ani s její matkou. Žalovaný zároveň zdůraznil, že zamítnutí žádosti z důvodu, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek na území, je v souladu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy.
7. Žalobce v žalobě uvedl, že je státním příslušníkem X a na území České republiky pobývá od roku 2011. Žádost podal dne 18. 5. 2021. Je otcem nezletilé M. R., nar. X státní příslušnice České republiky, jejíž matkou je paní B. M. (dále jen „B. M.“), partnerka žalobce. Žalobce na území České republiky přicestoval v roce 2011 za účelem studia a následně mu bylo uděleno povolení k pobytu za účelem zaměstnání. Během správního řízení o prodloužení zaměstnanecké karty vstoupil do partnerského vztahu s B. M. a měsíc před narozením dcery podal předmětnou žádost.
8. Žalobce namítl, že považuje celé správní řízení ve věci jeho žádosti za vedené s cílem této žádosti nevyhovět a ve svém konečném důsledku vystavit jeho osobu situaci, kdy vzhledem k předmětu odmítnutí nemá možnost účinné obrany proti jeho obsahu.
9. V prvním žalobním bodě žalobce namítl, že ačkoli z povahy tajné informace v souladu s platným právem vyplývá, že nemá k obsahu utajované informace přístup, na straně druhé se k této informaci nemůže vyjádřit, a to i přesto, že by měl mít právo se účinně v rámci zásad spravedlivého procesu bránit. S ohledem na závažnost důsledků vyplývajících z nemožnosti se k určitému tvrzení vyjádřit je na soud kladen zásadní požadavek vyváženosti a správného hodnocení, neboť přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí je zde více než omezená. Žalobce se nemohl jakkoli vyjádřit k žádné ze skutečností popsanych v napadeném rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva, neboť mu byly podány pouze tak, že existují. Žalobci nezbyvá než se k takto podaným informacím vyjádřit pouze tvrzením, že se nezakládají na pravdě, případně, že bezpečnostní složka nevyhodnotila svá zjištění správně.

10. Žalobce dále namítl, že už pouhá skutečnost, že utajované informace existují, má pro něj difamační charakter. Závěry vyplývající z utajovaných informací se nemohou opírat o reálný skutkový stav. Žalobce je osobou bezúhonnou, nebyl a není členem jakékoli organizace, která představuje nebezpečí pro Českou republiku a (jejíž činnost) směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti.
11. Žalobce považuje za vágní argumentaci správního orgánu, že jeho jednání dosahuje takové intenzity, že dlouhodobě narušuje veřejný pořádek a je i predikovatelné, že k tomu dojde v budoucnosti. Klade si otázku, z jakého důvodu bezpečnostní složka Policie České republiky, která poskytla utajované informace, nezačala od roku 2020, kterým se první utajovaná informace datuje, žádné konkrétní kroky a pouze poskytla informace za účelem zamítnutí žádosti žalobce. Z napadeného rozhodnutí totiž vyplývá závěr, že chování žalobce není bagatelním jednorázovým pochybením. Se žalobcem však není vedeno žádné trestní ani správní řízení ze strany Policie České republiky. Přestože pobývá na území České republiky od roku 2011, jeho závadové jednání, které má směřovat proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem, bylo shledáno tak závažným až v roce 2022, kdy do této doby nebyly učiněny žádné kroky ze strany Policie České republiky.
12. Žalobce nesouhlasil se žalovaným v jeho závěru, že správní orgán I. stupně se dostatečně vypořádal s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021 č.j. 10 Azs 270/2021-54. Škála základních hodnot společnosti chráněných trestním právem je velmi široká a v podstatě každé jednání je při bližším posouzení a predikci do budoucnosti možné považovat za riziko. V tomto ohledu považuje žalobce napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Žalovaný vytváří domněnku, že žalobce si je svého jednání vědom, neboť obsah utajovaných informací vychází z delšího časového úseku. Žalobce však nemá žádnou možnost uchopit důkazní břemeno, neboť účinná ochrana z jeho strany není možná, jestliže dlouhodobé porušování veřejného pořádku, případně jeho hrozba do budoucnosti jsou obsahem utajovaných informací, které jsou popsány velmi široce a neurčitě. Na straně žalobce tak vzniká domněnka, že obsah utajovaných informací je založen na pouhé skutečnosti, že jsou utajované a žalobce k nim nemá přístup.
13. Žalobce se domnívá, že v dané věci nejde o klasické bezpečnostní řízení, kterého by byl účastníkem ve smyslu přístupu k utajovaným skutečnostem. V tomto projednávaném případě není posuzováno, zda žalobce splňuje předpoklady pro přístup k utajovaným informacím, ale předmětem řízení je osobní jednání žalobce, které samo o sobě je utajovanou informací stupně vyhrazené. I přes takto podanou závažnost jeho jednání, je žalobci i nadále umožněn volný přístup na území EU. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012 č.j. 7 As 6/2012-29 žalobce namítl, že k zamítnutí žádosti z důvodu veřejného pořádku může být přistoupeno výhradně v situacích, kdy se cizinec dopustil jednání (nebo alespoň existuje jasná hrozba takového jednání), které představuje dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti, typicky v podobě nejzávažnější trestné činnosti.
14. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl, že při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017 č.j. 7 Azs 146/2017-44, který není přílehlavý z důvodu

dosavadní beztretnosti žalobce a absence vedení trestního řízení, případně přípravného řízení s osobou žalobce. Žalobci nejsou skutečnosti, které jsou mu kladeny k tíži, známy, neví o nich a nemůže se účinně bránit. Za zásadní považuje to, že na území České republiky žije jeho jediná dcera a družka, obě občanky České republiky. Napadené rozhodnutí upírá jeho dceři práva dítěte vyplývající z Úmluvy o právech dítěte, konkrétně z jejího článku 10 bod 1., žalovaný nezohlednil nejlepší zájem dítěte. Napadeným rozhodnutím dochází k vynucení odcestování alespoň jednoho z rodičů, v daném případě žalobce jako otce, a k rozdělení rodiny na blíže nepredikovatelné období. V této souvislosti žalobce odkázal na článek 8 Úmluvy. Dále namítl, že žalovaný při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života vycházel pouze z důvodu, pro který byl žalobci trvalý pobyt zamítnut, a na základě této skutečnosti považoval za nedůvodné se přiměřeností nadále zabývat. Žalobce odmítl argumentaci, že mu nebylo vydáno rozhodnutí o uložení správního vyhoštění, a není mu tak znemožněn přístup na území České republiky, potažmo EU. Uvedl, že je občanem Republiky Uzbekistán, která nemá se státy EU uzavřenou dohodu o bezvízovém styku. Z tohoto důvodu bude cestování záviset na vydání schengenského víza. Při podání žádosti bude zastupitelský úřad ve spolupráci s Policií ČR, Ředitelstvím služby cizinecké policie žádost o udělení víza potvrzovat. Vzniká tak reálná možnost, že s ohledem na utajované informace nebude žádosti vyhověno. Nelze přitom spravedlivě požadovat, aby žalobce a jeho rodina byli bez dalšího vystaveni této situaci. Rodinné vazby nejsou zanedbatelné a nemožnost jejich rozvíjení a naplňování představuje pro žalobce a jeho rodinu závažnou újmu. Nelze spravedlivě požadovat, aby rodina následovala žalobce do země jeho původu na blíže nepredikovatelnou dobu, jestliže s ohledem na neznalost obsahu utajovaných informací není schopen jednání, které je mu kladeno za vinu, žádným konkrétním způsobem vyvrátit. Uzavřel, že stanovisko žalovaného pro něj znamená velký zásah do osobní integrity, kterou spatřuje v oddanosti, věrnosti určitým zásadám, principům, zvláště morálním, pevnosti charakteru, čestnosti, poctivosti a bezúhonnosti, kdy dosud se žádnému z těchto atributů nezpronevěřil.

15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah spisového materiálu a napadené rozhodnutí. Uvedl, že v napadeném rozhodnutí jsou srozumitelně a přezkoumatelným způsobem popsány důvody, pro které nebyl žalobci trvalý pobyt na území udělen. Napadené rozhodnutí je podloženo konkrétními poznatky k osobě žalobce, na základě kterých byl učiněn závěr o existenci důvodného nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.
16. Žalovaný dále konstatoval, že ve věci přiměřenosti žalobce v odvolání neuvedl žádné konkrétní negativní dopady rozhodnutí do jeho života. Uvedl pouze to, že je rodinným příslušníkem státního občana České republiky a nezletilé dcery, rovněž státní občanky České republiky. V dané věci je třeba rodinnou situaci žalobce posuzovat i s ohledem na závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky. Zájem společnosti na tom, aby žalobci nebylo vydáno nejvyšší pobytové oprávnění převážil v porovnání s jeho existujícími rodinnými a soukromými vazbami na území.
17. Dne 4. 8. 2022 se soud seznámil s utajovanými informacemi, které byly správními orgány v souladu s § 169m odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., vedeny odděleně od správního spisu.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

18. Při ústním jednání před soudem, které se konalo dne 8. 9. 2022, právní zástupkyně žalobce fakticky odkázala na žalobu a žalobní námitky v ní obsažené, neboť zdůraznila, že důvody jejího podání jsou totožné s důvody, o které je opřena žaloba v předcházející projednané věci vedené soudem pod sp. zn. 15 A 52/2022. Uvedla, že žalobce se v současné době na území České republiky zdržuje na základě uděleného turistického víza. Konstatovala též, že napadené rozhodnutí žalobci kazí profil. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný při jednání rovněž setrval na svém procesním stanovisku, přičemž odkázal na vyjádření k žalobě a odůvodnění napadeného rozhodnutí.
19. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
20. Podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., platí, že *ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,*
21. Podle § 169m odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., platí, že *písemnosti nebo záznamy, které obsahují utajované informace, se v řízení podle tohoto zákona uchovávají odděleně mimo spis a nestávají se jeho součástí.*
22. Podle § 169m odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., platí, že *jsou-li některé z podkladů rozhodnutí podle tohoto zákona 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.*
23. Podle § 169m odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., platí, že *vyjde-li v řízení na základě informace nebo stanoviska policie nebo zpravodajské služby České republiky, které jsou utajovanou informací, najevo, že cizinec ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy, životy nebo zdraví osob, nebo vede-li tato informace nebo toto stanovisko k důvodnému podezření, že by cizinec mohl při svém pobytu na území tyto hodnoty ohrozit, v informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza nebo v odůvodnění rozhodnutí podle tohoto zákona se pouze uvede, že důvodem neudělení víza nebo rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu. Pokud je správní orgán v řízení podle tohoto zákona povinen posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, v odůvodnění rozhodnutí podle věty první navíc uvede úvahy, kterými se při hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí, zejména ve vztahu k obsahu stanoviska, řídil; obsah stanoviska však v odůvodnění neuvádí.*
24. Podle § 174a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., 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, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.*

25. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy platí, že *každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.*
26. Podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy platí, že *státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*
27. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
28. Na úvod soud považuje za potřebné předeslat, že ve vztahu k informacím, které nebyly v rámci správního řízení žalobci zpřístupněny, se neuplatňuje přezkum žalobou napadeného rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů. V této specifické situaci to naopak musí být soud, který „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví důležitými (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 009 č.j. 7 As 5/2008-63).
29. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 Azs 226/2020 – 30). 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2016, č. j. 3 Azs 239/2015 – 35). Jen v takovém případě může soud zhodnotit, zda zájem národní bezpečnosti převáží nad zásahem do práv, jehož intenzita je dána konkrétními okolnostmi dosavadního pobytu a situace žalobce.
30. K dané otázce lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS, dle něhož „[d]ůvody, pro které je třeba trvat na tom, aby utajované informace použité ve správním řízení jako podklad pro rozhodnutí vykazovaly znaky věrohodnosti, přesvědčivosti a umožňovaly jejich verifikaci, již zevrubně vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 - 57 (body 22 – 28). Pouze ve stručnosti lze zopakovat, že 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. Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu, ale též Ústavního soudu (například náleze ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, náleze 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. 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 ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS). 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.“

31. Soud konstatuje, že správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích dostatečně srozumitelně vysvětlily svůj postup s ohledem na aplikovaný režim utajení podkladů pro vydání rozhodnutí o žádosti žalobce. Se správními orgány se soud však zcela neztotožnil v tom, že v projednávané věci nebylo možné blíže specifikovat údaje obsažené v utajovaných informacích. Ačkoli režim a smysl utajení podkladových informací vylučuje, aby byl do správního rozhodnutí zapracován jejich konkrétní obsah či popis, který by fakticky tyto utajované informace rozkryl, je třeba respektovat právo žalobce jako účastníka řízení na to, aby mu byla sdělena maximálně možná podstata důvodů, které jsou základem pro zamítnutí jeho žádosti. Na tomto místě soud nicméně zdůrazňuje, že správní orgány se neuchýlily jen k obecnému a prostému odkazu na existenci utajovaných informací, nýbrž s respektem k mezím, které utajované informace *implicitě* pro odůvodnění správních rozhodnutí nastavují, poskytly alespoň základní charakteristiku jednání žalobce, jež vyplývá z utajovaných informací. Soud má však za to, že tuto informaci bylo možné rozvinout a žalobci nad rámec důvodů popsanych v napadeném rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva sdělit, že utajované informace podávají ve svém souhrnu ucelený obraz o tom, jaké činnosti a kontakty žalobce v České republice rozvíjí ve vztahu ke kriminálnímu prostředí, přičemž se nejedná toliko o jednorázovou aktivitu, ale o mozaiku skutečností probíhajících dlouhodobě. Soud proto žalobce při ústním jednání seznámil s touto bližší specifikací podstaty utajovaných informací, neboť v uvedeném ohledu neshledal v postupu správních orgánů natolik závažné pochybení, které by zakládalo nezákonnost napadeného rozhodnutí, a tedy důvod pro jeho zrušení. Žalobce, jemuž dal soud prostor, aby se k této doplněné charakteristice svého jednání vycházející z utajovaných informací vyjádřil, odkázal na svůj přednes v předchozí projednávané věci sp. zn. 15 A 52/2022, kdy zejména zopakoval, že neví, co udělal špatně, ani mu není známo, jakým aktivitám se věnovaly osoby, se kterými udržoval pouze společenské kontakty.
32. Na tomto místě soud konstatuje, že napadené rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím ministerstva jeden celek, je přezkoumatelné a není v rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu, neboť správní orgány v intencích povahy utajovaných informací a

s odkazem na relevantní právní úpravu v dostatečné míře vyložily své úvahy, proč nemohly žádosti žalobce vyhovět. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto důvodná není.

33. Stran nepřímého odkazu na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2020, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, stížnost č. 80982 (dále též „rozsudek ESLP“ či „věc Muhammad a Muhammad proti Rumunsku“), který žalobce učinil prostřednictvím odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021 č.j. 10 Azs 270/2021-54 považuje soud potřebné uvést, že ani z rozsudku ESLP nelze dovozovat právo cizince na absolutní přístup k utajovaným informacím. Ve věci Muhammad a Muhammad proti Rumunsku došlo ke zveřejnění některých utajovaných informací na tiskové konferenci, přičemž tyto informace byly stěžovateli jinak odepřeny po celou dobu řízení. Byla tak zpochybněna citlivost daných informací a potřeba jejich utajení před stěžovatelem. V nyní projednávané věci je však skutková situace zcela jiná, neboť k úniku utajovaných informací nedošlo, tyto byly v souladu se zákonem uchovávány mimo správní spis a žalobce neměl a nemá možnost se s těmito informacemi seznámit.
34. Pro úplnost soud dodává, že žalobci nebyla upřena žádná procesní práva v souvislosti s rozhodováním na základě utajovaných informací, neboť byl jednak srozuměn s existencí utajovaných informací jako podkladového materiálu pro rozhodnutí, jednak je to správní soud, který se podrobně seznámil s obsahem utajovaných informací a posoudil jejich věrohodnost a přesvědčivost i jejich význam pro posouzení zásadní otázky, zda jednání žalobce zakládá důvodné nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku na území České republiky, bude-li žalobce pobývat na jejím území (k tomu viz dále).
35. Po přezkoumání a zhodnocení obsahu utajovaných informací dospěl soud ke shodnému závěru jako žalovaný, a sice že tyto utajované informace nasvědčují tomu, že žalobce svým chováním vytváří nebezpečí, že z jeho strany může dojít k narušení veřejného pořádku na území České republiky. Soud souhlasí se závěrem správních orgánů obou stupňů, že chování žalobce popsané v utajovaných informacích je nepochybně jeho osobním chováním, které není jednorázového charakteru. Zároveň se jedná o aktuální jednání, nikoli o jednání uskutečněné v dávné minulosti. Soud je rovněž přesvědčen o tom, že z utajovaných informací je seznatelné, že toto jednání žalobce není náhodné a s ohledem na věrohodný popis všech skutečností zjištěných o žalobci, jenž obsahuje konkrétní časové, místní a zdrojové údaje, se lze důvodně domnívat, že žalobce může tyto aktivity, které směřují proti hodnotám chráněným trestním právem, vyvíjet i do budoucna.
36. Jak již soud konstatoval výše, utajované informace podávají ve svém souhrnu ucelený obraz o činnostech a kontaktech, které žalobce v České republice dlouhodobě rozvíjí a udržuje s osobami z kriminálního prostředí. V tomto ohledu je zcela postačující, jedná-li se o dostatečně konkretizovanou hrozbu takové činnosti, a není nezbytně nutné, aby taková hrozba již byla naplněna ve formě konkrétně stíhaného kriminálního jednání. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012 č.j. 7 As 117/2012-28 nebo ze dne 30. 1. 2014 č.j. 4 As 108/2013-69). Námitka žalobce, že ze strany příslušných policejních orgánů vůči němu nebyly učiněny žádné kroky ve formě zahájení trestního či přestupkového řízení, proto nemůže být opodstatněná.

37. Zároveň nelze přisvědčit námitce, že obsah utajovaných informací je založen na pouhé skutečnosti, že tyto informace jsou utajované a žalobce k nim nemá přístup. Jak soud s odkazem na relevantní judikaturu uvedl výše, ověření věrohodnosti a přesvědčivosti skutkových zjištění, která jsou předmětem utajení, provádí správní soud, který tak *de facto* supluje obhajobu žalobce. Po seznámení s obsahem utajovaných informací soud neshledal jakékoli indicie, které by měly nasvědčovat účelovému vytvoření utajovaných informací či libovůli ze strany bezpečnostní složky, která tyto utajované informace shromáždila, jak se zřejmě snaží naznačit žalobce. Je zjevné, že žalobce nemůže uchopit své důkazní břemeno ve vztahu ke konkrétnímu obsahu utajovaných informací jinak než ve formě obecného zpochybnění relevance předmětných utajovaných informací. K tomu soud dodává, že není podstatné, zda si je žalobce vědom toho, že svým jednáním ohrožuje zájmy a hodnoty, jež jsou ve společnosti považovány za zásadní, a proto jsou chráněny na úrovni trestního práva. Stěžejní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je fakticita chování a konání žalobce, která je věrohodným způsobem popsána v utajovaných informacích. Ať již tedy žalobce postrádá potřebnou sebereflexi ve vztahu k aktivitám, které dle těchto informací vyvíjel, nebo jde o účelově koncipovanou žalobní námitku, je třeba tuto obranu odmítnout jako nepřijatelnou.
38. K dílčí námitce, že v nyní projednávané věci nejde o bezpečnostní řízení, soud v obecné rovině přisvědčuje žalobci, že v jeho případě skutečně není posuzováno naplnění předpokladů pro přístup k utajovaným informacím, nýbrž je hodnoceno jeho osobní jednání, které je popsáno v režimu utajení. Soudu není zcela zřejmé, kam tato kusá žalobní námitka míří, nicméně v této souvislosti poznamenává, že zásady, na kterých je postaven přezkum rozhodnutí vydaných v bezpečnostním řízení, lze aplikovat i na jiné rozhodování správních orgánů na podkladě utajovaných informací. V tomto směru lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007 č.j. 6 Azs 142/2006-58, který se týkal rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany a v němž soud vyložil, že: „*Nejvyšší správní soud si je vědom, že poskytnutí plné informace v autentické podobě, která je často výsledkem operativního šetření tajných služeb a je předmětem utajení, by mohlo potenciálně způsobit ohrožení základního cíle utajování skutečností, jak byl implicitně vymezen definicí utajované skutečnosti v ustanovení § 3 odst. 1 zákona o utajovaných skutečnostech, tj. aby bylo vyloučeno neoprávněné nakládání s informací, jež by mohlo způsobit újmu zájmům České republiky nebo zájmům, k jejichž ochraně se Česká republika zavázala, nebo by mohlo být pro tyto zájmy nevýhodné. Zájem České republiky je pak třeba chápat ve smyslu § 2 odst. 1 téhož zákona zájem na zachování ústavnosti, svrchovanosti, územní celistvosti, zajištění obrany státu, veřejné bezpečnosti, ochrany důležitých ekonomických a politických zájmů, práv a svobod fyzických a právnických osob a ochrana života nebo zdraví fyzických osob. Pokud by seznámení účastníka s plným zněním utajované skutečnosti v řízení mělo znamenat popření tohoto základního účelu zákona o utajovaných skutečnostech, lze podle názoru Nejvyššího správního soudu akceptovat, že správní orgán rozhodující o veřejných subjektivních právech účastníku řízení sdělí pouze pro řízení relevantní obsah takové skutečnosti, a to v přiměřené formě (např. anonymizované či agregované údaje, apod.).“*
39. Postup správních orgánů v předmětné věci není v rozporu ani se závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v žalobcem zmiňovaném rozsudku ze dne 19. 4. 2012 č.j. 7 As 6/2012-29. Soudu nezbyvá než zopakovat, že utajované informace v dostatečném rozsahu a

věrohodným způsobem popisují chování žalobce, přičemž toto chování představuje potenciálně reálnou hrozbu, že může dojít k závažnému narušení veřejného pořádku na území České republiky, bude-li žalobce na území pobývat, a bude-li mu tak umožněno pokračovat v aktivitách, jež směřují proti základním hodnotám, které jsou chráněny trestním právem. V tomto ohledu je bez významu tvrzení žalobce, že mu je nadále umožněn volný přístup na území EU. Pro posouzení žádosti žalobce je podstatné, zda se jeho chování na území České republiky slučuje s respektem k veřejnému pořádku a nevybočuje ze zákonných mezí nastavených k ochraně základních zájmů a hodnot, nikoli to, zda jiné členské státy EU žalobci umožnily vstup na svá území, případně zda žalobce získal turistické vízum, kterého ho opravňuje k pobytu na území České republiky toliko za stanoveným účelem. Zjištění, která o chování žalobce učinila bezpečnostní složka Policie ČR a která jsou obsahem utajovaných informací, nejsou dotčena (eliminována) tím, že žalobci je umožněn vstup na území členských států EU včetně České republiky.

40. Soud se dále zabýval druhým námitkovým okruhem, v němž žalobce namítl porušení čl. 8 Úmluvy. Nejprve je třeba poznamenat, že aplikovaná právní úprava (ustanovení § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb.) neukládá správnímu orgánu povinnost zkoumat dopady (negativního) rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince v intencích § 174a ZPC. Judikatura správních soudů se nicméně ustálila na závěru, že i v případech, kdy není správní orgán povinen tento zásah posoudit na základě (vnitrostátní) zákonné úpravy, může být (výjimečně) aktivován čl. 8 Úmluvy a správní orgán bude muset k aplikaci této mezinárodní úmluvy mající přednost před zákonem přistoupit a při vznesení konkrétní námitky nepřiměřenosti ze strany účastníka správního řízení vyhodnotit dopady rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018 č.j. 10 Azs 127/2018-30).
41. Žalobce v průběhu řízení o žádosti aktivoval čl. 8 Úmluvy tím, že v rámci svého vyjádření k podkladům rozhodnutí identifikoval okolnosti, v nichž spatřoval intenzivní zásah do práva na soukromý a rodinný život v důsledku zamítnutí jeho žádosti. Žalovanému však nelze vytknout, že by se s touto námitkou nevypořádal. Nutno připomenout, že již samotný zákonodárce v aplikovaném ustanovení § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. provedl test proporcionality, kdy shledal, že zájem státu a společnosti na tom, aby se na území České republiky nezdržovali cizinci, kteří svým chováním představují byť jen potencionální hrozbu, že bude závažným způsobem narušen veřejný pořádek, je mnohem důležitější a závažnější, než individuální právo cizince na ochranu jeho soukromého a rodinného života. Intenzita dotčení žalobcových práv na ochranu jeho soukromého a rodinného života tedy musí dosáhnout takových rozměrů, aby „překonala“ zákonodárcem do právní úpravy zakomponovaný veřejný zájem na tom, aby na území České republiky nepobývali cizinci, kteří závažným způsobem narušují veřejný pořádek nebo svým chováním vyvolávají nebezpečí, že tento chráněný zájem bude dotčen.
42. Žalobce své poměry, jimiž odůvodnil nepřiměřenost zásahu spočívajícího ve vydání napadeného rozhodnutí do svého soukromého a rodinného života, spatřoval ve skutečnosti, že na území České republiky pobývá od roku 2011, přičemž za zásadní označil to, že na území žije jeho jediná dcera a družka, obě občanky České republiky. Zároveň vyzdvihl intenzitu vytvořených rodinných vazeb a poukázal na újmu, která jemu a jeho rodině vznikne, pokud nebude možné tyto vazby rozvíjet a naplňovat. Podle žalobce též

nelze spravedlivě požadovat, aby ho rodina následovala do země původu na dobu, kterou nelze předem odhadnout.

43. Soud se ztotožňuje se žalovaným, že žalobce v řízení neuvedl žádné závažné skutečnosti, na základě kterých by bylo možno učinit závěr o nepřiměřeném zásahu do jeho soukromého a rodinného života v důsledku nevydání jím požadovaného nejvyššího pobytového oprávnění. Soud k tomu pouze poznamenává, že článek 8 Úmluvy nezaručuje cizincům právo pobytu na území České republiky bez splnění zákonných podmínek. Žalobce ani v žalobě blíže nerozvinul své tvrzení, že si na území České republiky vytvořil rodinné vazby, neboť toto samotné tvrzení nevypovídá nic konkrétního o skutečném sepětí mezi žalobcem a jeho rodinnými příslušníky, a tedy ani o tom, jaké reálné dopady by napadené rozhodnutí mělo mít na soukromý a rodinný život žalobce. K jeho poukazu na Úmluvu o právech dítěte soud poznamenává, že tato úmluva nestanoví, že oba rodiče musí vždy žít spolu se svým dítětem v jednom státě, naopak předvídá a upravuje oddělení rodičů a jejich pobývání v různých státech (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2017 č.j. 11 A 140/2015-42). Pakliže žalobce ani nepopsal, jak vypadá jeho soužití s dcerou a družkou v každodenní realitě, nelze z pouhé skutečnosti, že na území žije jeho dcera, dovozovat nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do jeho rodinného života. Žalobce rovněž neuvedl, jaké vazby má na území svého domovského státu, zejména zda by jemu či jeho rodině v souvislosti s návratem do země původu žalobce a pobytem tam hrozila konkrétní závažná újma. Tvrzení, že nelze spravedlivě požadovat, aby rodina následovala žalobce do země původu, je pro svou vágnost a faktickou bezobsažnost irelevantní. Je třeba mít na zřeteli, že na získání určitého pobytového oprávnění není právní nárok, a je proto jen na cizinci, aby prokázal, že splnil zákonné podmínky pro udělení požadovaného pobytového titulu. Cizinec usilující o legalizaci pobytu na území si musí být vědom toho, že jeho chování v širším slova smyslu bude příslušným správním orgánem podrobeno správní úvaze v tom směru, zda se cizinec nedopustil jednání, které je v rozporu s právním řádem České republiky.
44. Soud plně souhlasí i se závěrem správních orgánů obou stupňů, že při rozhodování v dané věci je nutno reflektovat princip přiměřenosti. Na straně jedné je proto třeba vážit zájem České republiky na zachování bezpečnosti státu a veřejného pořádku, který je ve smyslu článku 8 odst. 2 Úmluvy výjimkou ze zákazu zásahu do soukromého a rodinného života cizince, na straně druhé se na pomyslnou miskou vah umístí zájem na ochraně základních práv a svobod ve formě konkrétních skutkových okolností, v nichž cizinec spatřuje své vazby na území. Soud má ve shodě se žalovaným za to, že žalobce neuvedl žádné relevantní okolnosti, které by ve světle výše popsanych zjištěných skutkových okolností případu vypovídajících o závadném chování žalobce mohly obstát jako důležitější hledisko než zájem státu na zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku na území.
45. Lze shrnout, že žalovaný nepochybil, jestliže žádost žalobce podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., zamítl, neboť v případě žalobce je dáno důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, přičemž napadené rozhodnutí nepředstavuje nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu čl. 8 Úmluvy.
46. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

47. Akcesorický výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 8. září 2022

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu