

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **F. H. A.,** zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2022, č. j. 22 A 71/2021 – 58,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2022, č. j. 22 A 71/2021 – 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, ze dne 2. 2. 2021, č. j. KRPB-159588-28/ČJ-2020-060022-SV, bylo žalobci uloženo správní vyhoštění dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon pobytu cizinců*“), neboť je dáno důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu. Doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce 5 let. Žalovaná k odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 2. 11. 2021, č. j. CPR-7885-9/ČJ-2021-930310-V243, změnila část výroku výše uvedeného rozhodnutí, tak, že část výroku ve znění „[...] *vyhošťuje z území České republiky* [...]“ nahradila zněním „[...] *vyhošťuje z území členských států Evropské unie* [...]“, a ve zbytku posledně zmiňované rozhodnutí potvrdila.

[2] Správní orgán prvního stupně při svém rozhodování vycházel z utajované informace zpravodajské služby evidované pod č. j. V10/2020-KRPB-KR (dále jen „*utajovaná informace*“), kterou vyhodnotil jako věrohodnou a přesvědčivou.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“), který jí vyhověl a rozsudkem ze dne 7. 1. 2022, č. j. 22 A 71/2021 – 58, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[4] Pro účely řízení o kasační stížnosti žalované je významný následný zrušovací důvod napadeného rozsudku. Krajský soud nejprve uvedl, že se seznámil s utajovanou informací a nevyvstaly žádné pochybnosti o jejím původu a o důvodech jejího utajení. Co se však týče požadavků na věrohodnost, přesvědčivost, přesnost a relevanci utajované informace, dle krajského soudu tato informace jako podklad rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců neobstojí.

[5] Krajský soud dále uvedl, že žalobce na území České republiky pobývá více než 20 let a posledních 12 let jako rezident s trvalým pobytem. Ze správního spisu nevyplývá, že by za celou tuto dobu spáchal jakékoliv protiprávní jednání. Za této situace je při vyvažování jednotlivých zájmů třeba, aby informace, na základě níž je žalobce vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, byla podepřena dostatečně konkrétními a závažnými poznatky či zjištěními, z nichž bude soudu patrna role žalobce v aktivitách, které jsou zpravodajskou službou hodnoceny jako rizikové.

[6] Krajský soud pak konstatoval, že s ohledem na charakter utajované informace nemůže být konkrétnější, nicméně tato informace pojednává o kontaktech žalobce s rizikovými osobami a o jeho aktivitách. Tyto kontakty jsou však popsány poměrně obecně, v některých případech k nim ani s jistotou nedošlo a ani úloha žalobce v popsaných aktivitách není dostatečně specifikována. S ohledem na procesní omezení plynoucí z toho, že žalobce nebyl seznámen s obsahem utajované informace ani s konkrétními skutkovými okolnostmi (a tudíž sám nemohl vznášet konkrétní výhrady), je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), včetně způsobu jejich zjištění či ověření, které popisují chování, jednání či další činnosti žalobce, případně dalších osob. Jedině v takovém případě si může soud učinit adekvátní představu o tom, zda žalobce skutečně představuje nebezpečí pro bezpečnost státu ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, čímž budou dostatečně vyvážena popsaná omezení procesních práv žalobce. Vytýkané obsahové nedostatky utajované informace vedly krajský soud k závěru, že spisový materiál neposkytuje dostatečnou oporu pro závěry správních orgánů a napadené rozhodnutí je z tohoto důvodu nezákonné.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podává žalovaná (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“). Kasační stížnost spojila s návrhem na přiznání jejího odkladného účinku.

[8] Stěžovatelka polemizuje se zrušovacím důvodem napadeného rozsudku a tvrdí, že informace, na nichž správní orgán prvního stupně založil svůj názor o bezpečnostním riziku žalobce, splňuje požadavky na přesvědčivost, přesnost a relevanci. Utajovaná informace obsahuje nejen tvrzení původce informací, z nichž dovozuje závěr o existenci

důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost České republiky, ale také popis konkrétních skutečností, z nichž toto tvrzení vychází, a jejich zdroj. Jedná se o konkrétní výsledky operativně pátrací činnosti zpravodajské služby, které popisují žalobcovy aktivity.

[9] Podle stěžovatelky v tomto ohledu (tj. při hodnocení bezpečnostního rizika ze strany žalobce) nehraje žádnou roli fakt, že žalobce na území České republiky pobývá více než 20 let, nyní jako rezident s trvalým pobytem, a že po tuto dobu nespáchal protiprávní jednání. Z utajované informace vyplývá, že žalobce byl v kontaktu s osobami, které vyvíjely činnost proti zájmu České republiky. Skutečnosti vyplývající z utajované informace jsou věrohodné, nikoli vyfabulované, a poskytují spolehlivý skutkový základ pro rozhodnutí o správním vyhoštění, a není proto třeba jejich doplnění.

[10] Namítá též, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť zrušovací důvod je nesrozumitelný ve vztahu k pojetí zákona o pobytu cizinců a k důvodům užití § 120 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Krajský soud se také odchýlil od „*konstantního způsobu*“ posuzování obdobných případů Nejvyšším správním soudem (dále též „*NSS*“). V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2021, č. j. 7 Azs 313/2020 – 46.

[11] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že ke zde uplatněným námitkám nemůže nic sdělit, neboť stěžovatelka v ní polemizuje s hodnocením utajované informace ze strany krajského soudu, avšak žalobce a jeho zástupce se s touto informací nemohli seznámit. Dále uvádí argumentaci k odůvodnění napadeného rozsudku, které se netýká zrušovacího důvodu, a není proto relevantní pro řízení o kasační stížnosti.

[12] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu 102 s. ř. s. přípustná a za stěžovatelku jedná osoba s příslušným vysokoškolským vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud posoudit námitky uplatněné v kasační stížnosti, musel se zabývat její přijatelností. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. (ve znění účinném od 1. 4. 2021, které je relevantní pro projednávanou věc s ohledem na vydání napadeného rozsudku dne 7. 1. 2022, viz přechodné ustanovení v čl. II novely s. ř. s. provedené zákonem č. 77/2021 Sb.) totiž platí, že *jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost*.

[15] Vymezením neurčitého právního pojmu „*podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ se již Nejvyšší správní soud zabýval při výkladu § 104a s. ř. s. ve znění účinném

od 13. 10. 2005 do 31. 3. 2021 (viz usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS; všechna zmiňovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. byl rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Jak je uvedeno výše, nově se jedná o všechny věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, nikoli již jen kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany. Tato změna nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti (shodně viz rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021 - 28). Při rozhodování o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti proto tento soud i nadále vychází z judikaturně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, č. 4170/2021 Sb. NSS).

[16] V nyní projednávané věci je stěžovatelkou žalovaná. Dle judikatury NSS i v takovém případě lze považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval konstantní a jasnou soudní judikaturu. Mezi takové pochybení by patřila i zásadní vada při hodnocení důkazů ze strany krajského soudu. Trval-li by totiž Nejvyšší správní soud striktně na podmínkách uvedených v usnesení citovaném v předchozím odstavci, odmítal by veškeré kasační stížnosti podávané žalovaným správním orgánem z důvodu postupu krajského soudu v rozporu se zákonem, či ustálenou soudní judikaturou, jako nepřijatelné, což by bylo nežádoucí (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 - 59; č. 1143/2007 Sb. NSS).

[17] Kasační soud dodává, že užití judikovaného názoru nebrání, že posledně citovaný rozsudek NSS vznikl na půdorysu zákonného ustanovení (§ 104a s. ř. s.), jehož působnost byla v dané době omezena jen na věci mezinárodní ochrany. Rozšíření věcné působnosti odkazovaného ustanovení (dle novely s. ř. s. provedené zákonem č. 77/2021 Sb.) nic nemění na obecné relevanci judikovaného názoru, neboť ten konec konců vychází z principu rovnosti stran. Bylo by v rozporu s tímto principem odepřít *en bloc* přijatelnost kasační stížnosti pro zásadní pochybení krajského soudu jen proto, že stěžovatelem je žalovaný správní orgán, nikoli žalobce.

[18] V projednávané věci stěžovatelka v kasační stížnosti žádný důvod přijatelnosti neuvedla. Aby mohl Nejvyšší správní soud posoudit, zda je důvod přijatelnosti dán, seznámil se se spisem krajského soudu, se správním spisem i s utajovanou informací. Soud přitom vzal v úvahu, že právě výsledek posouzení utajované informace ze strany krajského soudu představuje jádro zrušovacího důvodu, proti němuž stěžovatelka brojí v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom zjistil, že na straně krajského soudu došlo k zásadnímu pochybení při hodnocení důkazu, tedy při posouzení obsahu utajované informace (z důvodů rozvedených níže); kasační stížnost je tedy přijatelná.

[19] Podstatné kasační námitky stěžovatelky lze shrnout do dvou okruhů: (1) krajský soud pochybil, pokud dovozoval, že bezpečnostní riziko žalobce přímo závisí na délce pobytu a typu pobytového titulu žalobce; a (2) krajský soud nesprávně hodnotil utajovanou informaci, neboť ta je věrohodná, přesvědčivá a obstojí jako důvod pro správní vyhoštění žalobce.

[20] Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince s povolením k trvalému pobytu s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, až na 10 let, je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným obdobným způsobem*.

[21] Co se týče kasační námitky sub (a) výše, stěžovatelka zde nesprávně vykládá závěry krajského soudu. Ten totiž v inkriminované pasáži napadeného rozsudku uvedl, že „[j]*e třeba připomenout, že žalobce na území České republiky pobývá více než 20 let a posledních 12 jako rezident s trvalým pobytem. Ze správního spisu nevyplývá, že by za celou tuto dobu spáchal jakékoliv protiprávní jednání.* ***Za této situace je při vyvažování jednotlivých zájmů třeba, aby informace, na základě níž je žalobce vyhoštěn z důvodu ohrožení národní bezpečnosti, byla podepřena dostatečně konkrétními a závažnými poznatky či zjištěními, z nichž bude soudu patrna role žalobce v aktivitách, které jsou bezpečnostní službou hodnoceny jako rizikové***“ (zvýraznění bylo nyní přidáno).

[22] Jinými slovy řečeno – krajský soud ve výše uvedeném netvrdil, že bezpečnostní riziko žalobce přímo závisí na délce jeho pobytu a pobytovém titulu. Zdůraznil pouze to, že věrohodnost a přesvědčivost utajované informace a poměřování („*vyvažování*“) protichůdných zájmů žalobce a státu bude záviset na kvalitě a závažnosti poznatků obsažených v utajované informaci s přihlédnutím k době pobytu a dosavadní bezúhonnosti žalobce. Z této úvahy tak plyne například to, že pokud by snad (ryze hypoteticky) utajovaná informace popisovala ojedinělé a nikoli závažné chování žalobce v posledním roce předcházejícím vydání správního rozhodnutí, zatímco po zbývající dobu pobytu v řádu deseti a více let by k žádnému protiprávnímu či rizikovému chování žalobce vůbec nedošlo, utajovaná informace by za takových okolností nebyla dostatečným podkladem pro rozhodnutí o správním vyhoštění.

[23] Jinak řečeno, krajský soud (a shodně i správní orgány) musí hodnotit utajovanou informaci vždy v kontextu individuální situace žalobce. Ostatně tak je nutno postupovat vždy při hodnocení skutkového stavu. Naopak by nebylo přípustné, aby krajský soud posuzoval utajovanou informaci **zcela izolovaně** a bez ohledu na celkovou „pobytovou historii“ žalobce. Kasační námitka sub (a) výše tedy není důvodná.

[24] Co se týče kasační námitky sub (b) výše, stěžovatelka polemizuje se závěry krajského soudu ohledně hodnocení věrohodnosti a přesvědčivosti utajované informace.

[25] K nakládání se skutečnostmi plynoucími ze sdělení zpravodajských služeb, které jsou klasifikovány v některém ze stupňů utajení, a ke způsobu jejich vyhodnocování se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své judikatuře již opakovaně a tato judikatura byla shrnuta zejména v usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40; č. 3667/2018 Sb. NSS. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že jeho rozhodovací praxe je v otázce přístupu k závěrům zpravodajských služeb, tvořících podklad pro rozhodnutí správních orgánů, jednotná. Konkrétně uvedl, že „[ž]*alovaný ani správní soudy sdělení zpravodajských služeb nepřezkoumávají v takovém rozsahu a takovým způsobem, který je ve správním soudnictví obvyklý. Judikatura nicméně zdůraznila, že byť jde o podkladové akty,*

*nemohou být zprávy zpravodajských služeb pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení.*“ Ačkoliv se rozsudek rozšířeného senátu týkal nakládání s utajovanými informacemi v bezpečnostním řízení před Národním bezpečnostním úřadem, judikatura NSS již dovodila, že stejné závěry platí pro postup správních orgánů v řízení podle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek ze dne 17. 6. 2016, č. j. 4 Azs 255/2015 - 49, nebo rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 49/2017 - 44).

[26] Rovněž specifické je pak postavení 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 (viz již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 1/2015 - 40, shodně též například rozsudek NSS č. j. 7 Azs 313/2020 – 46, na nějž odkázala stěžovatelka).

[27] S ohledem na výše naznačené principy Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci hodnotil povahu utajované informace. Předně je nutné konstatovat, že soud si je vědom judikatury, která odmítla věrohodnost a přiléhavost takové informace, která je opřena výlučně o obecné a nepodložené úvahy, a to v podobě, která znemožňuje soudu si o ní učinit jakýkoli úsudek (srovnej odstavec 36 rozsudku NSS ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 521/2021 – 43).

[28] K obdobnému názoru, jak je uvedeno výše, dospěl i krajský soud ve vztahu k nyní zkoumané utajované informaci: nejprve konstatoval, že utajovaná informace pojednává o kontaktech žalobce s rizikovými osobami a o jeho aktivitách. Poté uvedl, že tyto kontakty jsou popsány „*poměrně obecně*“ a že není jasné, zda k nim došlo a jaká byla úloha žalobce v těchto aktivitách. Podle krajského soudu bylo třeba uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), způsob jejich zjištění či ověření, které popisují chování, jednání či další činnosti žalobce.

[29] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem předesílá, že i svoje odlišné hodnocení utajované informace může uvést (s ohledem na utajovaný charakter informací) pouze obecně a v takové míře, aby nehrozilo jejich vyzrazení. Po seznámení se s jejím obsahem má kasační soud za to, že posuzovaná utajovaná informace představuje dostatečný, hodnověrný a přesvědčivý podklad pro rozhodnutí o vyhoštění žalobce a rozhodnutí žalované. Tato informace totiž jasně a zřetelně popisuje jednání žalobce a dalších osob, které je vymezeno věcně i časově. Některé konkrétní osoby jsou v utajované informaci identifikovány včetně vysvětlení jejich nebezpečnosti, a je tedy zřejmé, proč byly předmětem zájmu zpracovatele informace. Stejně tak je zřejmé, jaká byla úloha žalobce a v jakém jeho konkrétním jednání je spatřována nebezpečnost pro stát. Takto vymezené jednání žalobce představuje podle zdejšího soudu závažné ohrožení bezpečnosti státu ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud proto

přisvědčuje stěžovatelce, že zkoumaná informace představuje spolehlivý skutkový základ pro rozhodnutí o správním vyhoštění, a proto není třeba jejího doplnění.

[30] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1, části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] Krajský soud bude při posouzení důvodnosti žaloby vycházet z toho, že utajovaná informace je přesvědčivá, věrohodná a představuje dostatečný skutkový základ pro rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[33] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o samotné kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po provedení všech nezbytných přípravných procesních úkonů. Za této situace by rozhodnutí o odkladném účinku bylo nadbytečné a neúčelné.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 19. dubna 2022

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu