

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **A. S.**, zastoupen Mgr. Viktorem Rytikovem, advokátem se sídlem nám. Míru 341/15, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 1. 2023, č. j. MV-146142-11/SO-2022, ve znění opravného usnesení žalované ze dne 20. 2. 2023, č. j. MV-146142-15/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2023, č. j. 10 A 11/2023-54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114** Kč, a to ve lhůtě do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Viktora Rytikova.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná zrušila shora vymezeným rozhodnutím povolení k trvalému pobytu žalobce podle § 77 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Shledala, že je zde důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu, a to se zohledněním jeho dosavadní nežádoucí činnosti

v oblasti ruských krajanských aktivit, podporujících zájmy ruské státní moci. K tomuto závěru dospěla na základě utajované informace poskytnuté Bezpečnostní informační službou, č. j. D108/2022-OAM. Současně mu stanovila lhůtu k vycestování z území v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí podle § 77 odst. 3 téhož zákona.

[2] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou u Městského soudu v Praze. V průběhu soudního řízení vyzval městský soud přípisem ze dne 2. 5. 2023 zpravodajskou službu k objasnění zdrojů, o které svá tvrzení týkající se žalobce opírá, aby mohl posoudit jejich věrohodnost. Zpravodajská služba odpověděla na výzvu soudu sdělením ze dne 10. 5. 2023, jež mělo taktéž povahu utajované informace.

[3] Městský soud žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalovaná ve spolupráci se zpravodajskou službou neunesla své důkazní břemeno ohledně neslučitelnosti žalobcova povolení k trvalému pobytu a jeho setrvání na území se zájmy ČR. Shledal, že neurčitost tvrzení zpravodajské služby mu znemožňují učinit si představu o věrohodnosti poskytnutých informací. U žádného z popsaných typů žalobcova jednání totiž neuvedla, jakým způsobem se o něm dozvěděla, a to ani v konkrétní, ani v obecné podobě. Z utajovaných informací není třeba jen v hrubých rysech zřejmé ani to, jaký typ zdroje nebo jakou metodu k získání informací využila (tedy např. zda šlo o použití operativně-pátrací techniky, sledování žalobce nebo jiných osob či výpověď agenta), tím méně pak jakékoli konkrétní okolnosti získání těchto informací. Zpravodajská služba pouze uvedla, že použila určitý počet zdrojů, a zhodnotila stupeň jejich spolehlivosti.

[4] Ve sdělení doručeném soudu dne 10. 5. 2023 zpravodajská služba pouze uvedla, že již orgánům státu předala veškeré informace týkající se tohoto případu, které mohla, a že žádné další informace o svých zdrojích a metodách neposkytne, neboť by to ohrozilo její důležitý zájem. Městský soud proto shrnul, že je na zpravodajské službě, aby vyhodnotila, zda je pro ni větším rizikem poskytnutí požadovaných informací příslušnému státnímu orgánu, nebo nemožnost použít je jakožto podklady pro vydání jakéhokoli rozhodnutí zasahujícího do veřejných subjektivních práv osob.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému projednání.

[6] Podle stěžovatelky je utajovaná informace č. j. D108/2022-OAM dostatečně konkrétní, přesvědčivá a obsahuje popis konkrétních skutkových zjištění včetně časového rámce. Z informace je seznatelné, z jakých zdrojů její zpracovatel vycházel a na základě jakých skutečností tyto informace získal. Z dostupných údajů je též zřejmé, že informace není založena pouze na jednom zdroji, ale vícerých zjištěních, která se vzájemně doplňují. Závěr městského soudu, že by se jednalo o informaci zachycující toliko názor zpracovatele, neodpovídá jejímu obsahu. Informace není ani vyfabulovaná. Městský soud měl hodnotit její

věrohodnost na základě všech dostupných i dodatečně poskytnutých údajů a ve vzájemných souvislostech.

[7] Sdělení zpravodajské služby městskému soudu ze dne 10. 5. 2023 v maximální možné míře vyhovělo požadavkům výzvy soudu ze dne 2. 5. 2023. Zpravodajská služba v něm upřesnila způsob shromáždění relevantních informací, v základních obrysech uvedla jejich zdroje a zároveň soudu odůvodnila, proč nelze poskytnout konkrétnější doplnění. Poskytnutím informací požadovaných městským soudem není možné zcela zmařit činnost zpravodajské služby a vystavit potenciální hrozbě zdroje uváděných informací. Rozšiřování okruhu osob, které by měly mít přístup k podrobnému popisu zdrojů zpravodajské služby i způsobu získávání informací představuje neúměrné navyšování rizika zmaření prováděných úkolů i ohrožení vybraných osob.

[8] Městský soud měl relevanci utajované informace hodnotit rovněž s ohledem na probíhající válečný konflikt na Ukrajině vyvolaný ruskou agresí. Česká republika byla jednou z prvních zemí zařazených Ruskou federací na seznam nepřátelských států. Tyto skutečnosti zesilují naléhavost nezbytné ochrany ústavních hodnot v podobě ochrany bezpečnostních zájmů ČR. Městský soud pochybil, neboť nehodnotil relevanci informace též s ohledem na zákonný důvod zrušení povolení k trvalému pobytu. Pouze bez dalšího vyžadoval její doplnění způsobem, který považoval za souladný se stávající judikaturou dopadající na odlišné skutkové případy (kdy bylo neuděleno či zrušeno pobytové oprávnění, neboť zde existovalo důvodné podezření závažného narušení veřejného pořádku, nebo kdy pobyt cizince nebyl v zájmu ČR).

[9] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu, které označil za souladné s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nadto podotkl, že z kasační stížnosti není zřejmé, v čem stěžovatelka spatřuje nesprávné posouzení právní otázky. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[11] Podle § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo platnost povolení k trvalému pobytu dále zruší, jestliže cizinec opakovaně závažným způsobem naruší veřejný pořádek nebo práva a svobody druhých anebo* ***je důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu.***

[12] K roli soudů při přezkumu rozhodnutí, které se opírá o utajované informace, se vyjádřil již městský soud, který v bodech 17 až 19 shrnul dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu k této otázce. Závěry vyslovené kasačním soudem se vztahují obecně k roli

soudního přezkumu rozhodnutí, jejichž podkladem je utajovaná informace, nikoli pouze k některých skutkovým podstatám obsaženým v § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[13] Jak Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 - 57, 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 nález ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, nález ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, z nedávné doby například nález ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudky velkého senátu Regner proti České republice ze dne 19. 9. 2017, stížnost č. 35289/11, či Muhammad a Muhammad proti Rumunsku ze dne 15. 10. 2020, stížnost č. 80982/12) 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.

[14] 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 a pouze 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 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).

[15] Tyto informace by tak měly obsahovat popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policejní nebo zpravodajská služba 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 aby tyto informace poskytovaly dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28, či ze dne 22. 9. 2021, 1 Azs 153/2021 - 78).

[16] 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 aprobovat věrohodnost a relevanci těchto skutečností.

[17] Jinými slovy, 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 a tato garance je navíc považována za nutnou součást vyvážení těchto procesních omezení účastníka řízení.

[18] Při zohlednění všech výše uvedených východisek se kasační soud seznámil s obsahem utajované informace vedené pod č. j. D108/2022-OAM. Dospěl přitom ke stejnému závěru jako městský soud, totiž že doložená informace nedostojí výše uvedeným požadavkům na posouzení věrohodnosti, resp. že míra neurčitosti tvrzení soudům neumožňuje učinit si jakoukoli představu o věrohodnosti poskytnutých informací. Tento závěr nemůže zvrátit ani přesvědčení stěžovatelky, že městský soud nesplnil svou povinnost hodnotit věrohodnost utajované informace na základě všech dostupných i dodatečně poskytnutých údajů a ve vzájemných souvislostech. I se zohledněním obsahu sdělení zpravodajské služby ze dne 10. 5. 2023, která je rovněž utajovanou informací, nemůže kasační soud dospět k jinému závěru, než že zpravodajská služba konkrétněji neuvedla, jakým způsobem se dozvěděla o žalobcově jednání a zejména v jakých souvislostech se tak stalo.

[19] Z utajované informace není zřejmé, jaký typ zdroje nebo jakou metodu k získání informací zpravodajská služba využila a nepopsala ani okolnosti a důvody, pro které má uvedené informace za věrohodné. K tomu městský soud správně uvedl, že zpracovatel utajované informace mohl uvést, zda šlo o použití operativně-pátrací techniky, sledování žalobce nebo jiných osob či výpověď agenta. Měl také obecněji popsat okolnosti získání informace a situaci tak zasadit do širšího kontextu. Nutno podotknout, že městský soud přitom po zpravodajské službě nepožadoval sdělení jmen či identity jejích zdrojů, což by zcela jistě mohlo zmařit obsah její činnosti. Městský soud ani neuvedl, že by utajovaná informace zachycovala toliko názor zpracovatele či byla vyfabulovaná, jak naznačuje stěžovatelka.

[20] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že sdělení zpravodajské služby městskému soudu ze dne 10. 5. 2023 v maximální možné míře vyhovělo požadavkům výzvy soudu ze dne 2. 5. 2023. Postup zpravodajské služby, která městskému soudu odmítla poskytnout bližší okolnosti ke zdrojům utajované informace, nebyl na místě. Argument stěžovatelky, že poskytnutí těchto informací soudu by představovalo neúměrné navyšování rizika zmaření prováděných úkolů i ohrožení vybraných osob, nemůže obstát. Popírá totiž specifika soudního přezkumu rozhodnutí, jejichž podkladem jsou utajované informace, jak byla představena výše, ale také režim poskytování utajovaných informací i nutnou vzájemnou důvěru mezi výkonnou a soudní složkou státní moci. Zpravodajská služba totiž na jednu stranu nemá důvěru v to, jak soud s utajovanou informací naloží, zda tím soud nezmaří zpravodajskou činnost ve vztahu k žalobci, či neohrozí osoby, které byly zdrojem utajované informace či se na jejím získání podílely. Na druhou stranu však od soudu požaduje, aby utajované informaci uvěřil a splnil svou roli garanta procesu, jehož důsledkem je zásah do veřejných subjektivních práv žalobce. Tuto roli však soud nemůže plnit, pokud by zde neexistovala určitá míra vzájemné důvěry mezi jednotlivými složkami státní moci.

[21] Kasační soud vnímá aktuální bezpečnostní situaci v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajině, na kterou poukazuje stěžovatelka. Nemůže však ani za těchto okolností

rezignovat na svou, výše popsanou, roli v rámci soudního přezkumu správního rozhodnutí. Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud v napadeném rozsudku nehodnotil relevanci utajované informace, ale napadené rozhodnutí zrušil toliko pro nedostatečnou konkrétnost informací, které mu znemožnily hodnotit věrohodnost utajované informace. Není mu proto zřejmé, proč stěžovatelka městskému soudu vytýká, že „měl relevanci utajované informace hodnotit rovněž s ohledem na probíhající válečný konflikt na Ukrajině vyvolaný ruskou agresí“.

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že závěr městského soudu o tom, že skutkový stav, který vzala stěžovatelka za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise, je správný a kasační soud z tohoto důvodu neshledal rozsudek nezákonným. Soud znovu zdůrazňuje, že nemůže rezignovat na rozsah a kvalitu poskytnuté utajované informace, neboť je povinen posoudit mj. její věrohodnost. Pokud mu zpravodajská služba neposkytne informace popisující kontext jejího získání v dostatečně konkrétní podobě k tomu, aby mohl posoudit věrohodnost utajované informace, nemůže plnit svou specifickou roli v rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedených důvodů uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[24] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[25] Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovatelce. V řízení o kasační stížnosti byl zastoupen advokátem. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobce učinil jeden úkon právní služby, kterým bylo sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu]. Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je s odměnou advokátovi spojena náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby. Celková výše odměny činí 3 400 Kč. Nejvyšší správní soud zjistil, že zástupce žalobce je současně plátce DPH, a proto se v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. zvyšuje odměna o tuto daň ve výši 21 %. Stěžovatelka je částku 4 114 Kč povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Viktora Rytikova, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2023

pokračování

Ivo Pospíšil
předseda senátu