ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **R. R. N. A.**, zastoupeného advokátem Mgr. Tomášem Verčimákem, 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) T. R. M., II) R. N. A., III) A. N. A.**, zastoupeného advokátem Mgr. Tomášem Verčimákem, 28. října 1001/3, Praha 1, proti rozhodnutí ze dne 16. 3. 2023, čj. OAM-8765-27/PP-2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2023, čj. 43 A 28/2023-64,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3 400 Kč do rukou jeho advokáta Mgr. Tomáše Verčimáka ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci NSS opakuje, že utajované informace, o něž se opírá zamítnutí žádosti o pobytový titul, musejí být jednak věrohodné a konkrétní, jednak aktuální.

1. Popis věci

[2] Žalobce požádal o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU: je totiž rodičem státního občana ČR mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje [§ 15a odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České

republiky]. Ministerstvo vnitra však jeho žádost zamítlo, protože je tu důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu [§ 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců]. Toto nebezpečí plyne z utajovaných informací, které si ministerstvo pro rozhodnutí obstaralo od Bezpečnostní informační služby (BIS). Současně se zamítnutím žádosti uložilo ministerstvo žalobci povinnost vycestovat z ČR.

[3] Žalobce se proti tomu úspěšně bránil správní žalobou u Krajského soudu v Praze. Ten zrušil rozhodnutí ministerstva a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[4] Podle krajského soudu není protiústavní § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který upravuje, jak má správní orgán postupovat při rozhodování na základě utajovaných informací a jak má odůvodnit své rozhodnutí. Ministerstvo se současně řídilo ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu, protože rozhodovalo o žalobcově právním nároku. Při tom však procesně pochybilo, protože si nevyžádalo vyjádření BIS, zda smí, nebo nesmí seznámit žalobce s utajovanými podklady. Ministerstvo řádně splnilo povinnost seznámit žalobce s podstatou důvodů, které z utajované informace plynou.

[5] Samotná utajovaná informace však podle krajského soudu nepředstavuje dostatečný podklad pro závěr, že žalobcův pobyt v ČR může vést k ohrožení bezpečnosti státu. Obecně vzato popisuje utajovaná informace závažné skutečnosti. Není z ní však zřejmý ani zdroj poznatků, ani podklady, z nichž původce informace vycházel, a nelze tu odlišit fakta od původcových domněnek. Především se ale utajovaná informace vůbec nezabývá *aktuálním* žalobcovým jednáním či aspoň aktuálními důsledky jeho minulých jednání. Původce informace ani ministerstvo nijak nezvážili proměny mezinárodněpolitického kontextu, na něž žalobce poukazoval. Nelze opomíjet ani žalobcovy důkazní návrhy, které směřovaly právě k prokázání jeho *aktuálního* postoje k íránskému režimu.

2. Kasační řízení

[6] Ministerstvo napadlo rozsudek krajského soudu kasační stížností. Připustilo, že utajovaná informace není příliš konkrétní ohledně svých zdrojů; to ale proto, že původcem není policie, ale zpravodajská služba a ta často zjišťuje informace závažnějšího charakteru. (Krom toho u kontaktů obchodního charakteru zdroj označen je.) Obecnější popis však neznamená, že zdroj neexistuje a že si zpravodajská služba vše vymyslela. Ministerstvo je přesvědčeno, že by v ČR neměli pobývat cizinci, kteří byť i v nedávné minulosti udržovali kontakty s ozbrojenou složkou cizí moci (s IRGC – íránskými revolučními gardami, tedy ozbrojenou složkou státu, na nějž jsou uvaleny četné mezinárodní sankce). Potenciální ohrožení pro bezpečnost ČR spočívá právě už v tomto faktu. Onu *aktuálnost*, o níž krajský soud píše, nelze pojímat mechanicky. Platí, že čím závažnější jednání v minulosti, tím déle jeho aktér představuje hrozbu pro bezpečnost ČR. Žalobcovo jednání je potenciálně dost nebezpečné, proto ani doba, která od něj uplynula, nesnižuje aktuálnost hrozby pro bezpečnost ČR.

[7] Žalobce s kasační stížností nesouhlasí. Současně – protože už se jedná o několikáté řízení o jeho pobytu – si přeje, aby se NSS k věci vyjádřil i nad rámec kasačních námitek a zaměřil se i na věcnou stránku utajovaných informací. Podle žalobce musí být potenciál

ohrožení bezpečnosti státu dán alespoň na úrovni vyšší pravděpodobnosti. Není-li tomu tak, nelze to klást k tíži žadatele o pobyt. Žalobce opět zdůrazňuje obecný historický kontext obchodních vazeb českých a íránských subjektů. Nelze omlouvat působení íránského státního režimu ve světě (sám žalobce proti němu nedávno protestoval), současně by se však nemělo přehlížet přechodné zlepšení vztahů mezi Západem a Íránem v minulosti (počínaje rokem 2015). Navíc ani v dnešní zásadně změněné geopolitické situaci není sankcionováno obchodování s Íránem, pokud se týká zdravotnických potřeb. (V jiné oblasti žalobce ani nikdy neobchodoval a nyní se podílí na dodávkách materiální pomoci ČR pro Ukrajinu a pro Libanon.) Na rozdíl od ministerstva je žalobce přesvědčen, že zdroje utajovaných informací musejí být konkretizovány bez ohledu na jejich původce, aby soud mohl shromážděné poznatky řádně přezkoumat. Žalobce podporuje závěr krajského soudu, podle nějž nejsou informace aktuální. Navrhuje, aby NSS případně nařídil jednání (protože k rozhodným skutkovým okolnostem dosud nebyl slyšen ani před ministerstvem, ani před krajským soudem) a provedl jeho účastnický výslech.

3. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Krajský soud s některými žalobními námitkami nesouhlasil. Rozhodnutí ministerstva je tak podle něj přezkoumatelné; ministerstvo sdělilo žalobci dostatečně konkrétně podstatu důvodů, pro něž byla jeho žádost zamítnuta; a úprava rozhodování na základě utajovaných informací podle zákona o pobytu cizinců je souladná s Ústavou. Ve dvou námitkách ale dal krajský soud žalobci za pravdu. Jednak vytkl ministerstvu procesní pochybení při postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu, jednak zhodnotil utajovanou informaci jako místy nedostatečně fakticky podloženou, a především jako neaktuální.

[10] Ministerstvo ve své stručné kasační stížnosti nijak nezpochybnilo první z důvodů, pro něž krajský soud jeho rozhodnutí zrušil. K němu se tedy NSS vyjadřovat nebude. Předmětem kasační stížnosti tak zůstává jen kvalita a obsah utajovaných informací.

[11] Současně je třeba připomenout (a to hlavně žalobci), že rozsah kasačního přezkumu určuje ten, kdo podává kasační stížnost, nikoli protistrana (rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 Ads 270/2014-31, body 18 a 19), a že kasační řízení se musí držet v mezích vytyčených rozhodnutím krajského soudu. NSS má tedy posoudit, zda pro zrušení rozhodnutí ministerstva obstojí právě ty důvody, které popsal krajský soud. Ten zdůraznil (zvláště v bodech 65 a 66 svého rozsudku), že je na BIS a na ministerstvu, aby zvážily širší mezinárodněprávní okolnosti a aby se zabývaly také žalobcovými aktuálními postoji. Sám krajský soud takové úvahy vést nemohl, protože jeho úkolem je především přezkoumávat přiléhavost úvah správního orgánu, nikoli nahrazovat jeho rozhodovací důvody svými důvody vlastními. Tím méně může (jako vůbec první orgán) zkoumat tyto dosud nehodnocené okolnosti NSS. Už kvůli povaze řízení před správními soudy obecně, a před NSS zvlášť, tak nemůže žalobce uspět s návrhem, aby právě v kasačním řízení soud nařídil jednání a provedl jeho účastnický výslech.

[12] Podstata rozhodovacích důvodů, kterou ministerstvo žalobci sdělilo, zní takto: „*Účastník řízení je důvodně podezřelý z opakovaných a systematických obchodních i osobních*

vazeb na mezinárodně sankcionovaný íránský subjekt IRGC, včetně jeho speciální organizační složky odpovědné za zpravodajské a teroristické operace v zahraničí, a proto existuje důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu.“ Krajský soud však po seznámení s utajovanou informací zjistil, že dosavadní zjištění BIS pro založení takového důvodného podezření nestačí.

[13] NSS shrne východiska plynoucí z jeho judikatury, jimiž se při svém hodnocení řídil krajský soud a jež ani kasační stížnost nijak nezpochybnila.

- Listiny v utajovaných podkladech nemohou jen vyjadřovat názor jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu, který by mohl soud ověřit. Správní soudy musejí mít možnost zhodnotit jak věrohodnost a přesvědčivost skutečností uvedených v utajovaných podkladech, tak jejich význam ve vztahu k projednávané věci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32).
- Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby správní orgány používaly jen informace skutečné a věrohodné. Tyto informace musejí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (rozsudek ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019-28, bod 22).
- V utajovaných informacích je třeba přesněji uvést jednak fakta (mimo jiné místní a časové údaje) popisující chování, jednání či další činnosti cizince, případně dalších osob, jednak zdroj a způsob zjištění či ověření těchto faktů (rozsudky ze dne 4. 11. 2021, čj. 10 Azs 270/2021-54, bod 12, a ze dne 7. 2. 2022, čj. 10 Azs 438/2021-47, bod 37).
- Utajované podklady by měly popisovat zdroj získaných informací a způsob jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policejní nebo zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné (rozsudek ze dne 10. 3. 2022, čj. 10 Azs 521/2021-43, bod 35).
- Důvody podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců míří do budoucnosti, nikoli do minulosti (rozsudek ze dne 3. 11. 2022, čj. 10 Azs 202/2022-42, bod 25). I když tedy utajované informace poskytují plastický, dlouhodobý a poměrně ucelený obraz o tom, jaké činnosti a kontakty cizinec v tuzemsku i v cizině rozvíjí, musí jít také o informace aktuální (rozsudek ze dne 8. 3. 2023, čj. 10 Azs 12/2023-67, body 30 až 32).

[14] Také NSS se seznámil s utajovanými informacemi, které jsou vedeny odděleně od správního spisu. Po jejich zhodnocení souhlasí s krajským soudem. Zjištění, na kterých správní orgány založily svůj závěr o tom, že žalobcův pobyt v ČR by mohl ohrozit bezpečnost státu, totiž nesplňují výše shrnuté požadavky na kvalitu utajovaných informací. Poznatky o žalobci jsou poměrně konkrétní a ani jejich obecnou závažnost NSS nijak nezpochybňuje. Soudy však nejsou s to ověřit jejich věrohodnost a už na první pohled je zřejmé, že poznatky nejsou ani aktuální.

[15] Ministerstvo vysvětluje nedostatečné informace o zdrojích poznatků tím, že je neshromáždila policie, ale zpravodajská služba, jejíž poznatky bývají obvykle závažnější.

I když však podle NSS může mít ministerstvo pravdu v tom, že policie se při své činnosti běžně nezabývá (na rozdíl od zpravodajských služeb) otázkami bezpečnosti státu, nemůže to vést k tomu, aby právě ve vztahu k označení zdrojů takto závažných poznatků bylo samo ministerstvo (a také soud jako přezkumný orgán) shovívavější. Lze do jisté míry rozumět faktické obezřetnosti zpravodajských služeb projevující se v tom, že zdroje závažnějších poznatků nejsou v jejích dokumentech konkrétně popsány (obdobně k policii viz rozsudek ze dne 30. 1. 2014, čj. 4 As 108/2013-69, bod 32). Ministerstvo však nenabízí žádný *právní* důvod, pro který by se správní soud měl s takto strohou informací spokojit.

[16] Soudy přitom netrvají na konkrétnějších faktech jen z nějaké formální přísnosti. To, že zdroje poznatků a okolnosti jejich získání nejsou z utajované informace zřejmé, totiž znemožňuje rozlišit faktické zjištění od domněnek jeho původce – což pak přímo ovlivňuje úsudek soudu o (ne)věrohodnosti informace. NSS nesouhlasí s ministerstvem, že by snad zdroj poznatků o žalobcových obchodních kontaktech s IRGC byl blíže označen. Zdroje jsou v celé utajované informaci popisovány jen obecně, v jednom případě s dodatkem, že jde o zdroj „*obvykle spolehlivý*".

[17] Krajský soud ani nenaznačil (jak by se mohlo zdát z formulace kasační stížnosti), že obecně označené zdroje neexistují a že si BIS vše vymyslela. Není ale možné, aby správní soud nekriticky důvěřoval správnosti poznatků zpravodajské služby právě jen proto, že je pořídila zpravodajská služba – a nemůže jim tedy takto důvěřovat ani ministerstvo jako orgán nalézací. Opět tu nelze najít žádné právní pravidlo, které by orgánům rozhodujícím o veřejných subjektivních právech umožňovalo postupovat v rozporu s jejich obvyklým procesním přístupem. Ten spočívá v tom, zakládat rozhodovací důvody jen na těch skutkových zjištěních, která mohou samy tyto orgány pokládat za věrohodná a přesvědčivá. Tím spíše se takový přístup musí uplatňovat ve věcech založených na utajovaných informacích, kde správní soudy „suplují obhajobu" (10 Azs 438/2021, bod 34). Operativním zjištěním zpravodajských služeb totiž nesvědčí presumpce správnosti, nejde o žádné privilegované důkazy. Krom toho ani sama BIS v této věci nehodnotí veškerá zjištění svých složek stejně: některá zjištění pokládá za pravdivá, jiná jen za pravděpodobná (ke standardu pravděpodobnosti viz rozsudky 4 As 108/2013, bod 32, a ze dne 8. 9. 2016, čj. 3 Azs 239/2015-35).

[18] Ministerstvo se blíže nevyjádřilo k úvahám krajského soudu o tom, že u toho žalobcova jednání, které je nejbližší současnosti, je zachycen jen strohý fakt, ale chybí popis jakékoli (natož nežádoucí) žalobcovy reakce na něj. I zde NSS výhrady krajského soudu sdílí. Obecně platí, že člověku lze klást k tíži jen jeho vlastní aktivní jednání. I pokud by byl někdo například vystaven určitým kontaktům ze strany „závadových" osob, není tolik podstatná povaha těchto osob jako vlastní postoj hlavního aktéra k nim. V této konkrétní záležitosti však žalobcův postoj zůstal stranou.

[19] Konečně nelze dát ministerstvu za pravdu ani v tom, že pokud se žalobce dopouštěl závažného jednání, nemusí být zjištění o této jeho činnosti zcela aktuální.

[20] Osobní chování cizince musí představovat nejen skutečné a dostatečně závažné, ale i *aktuální* ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. To plyne už z čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se

pohybovat a pobývat na území členských států, který byl v českém právu proveden právě ustanovením § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců (a podle nějž byla žalobcova žádost zamítnuta). Na těchto požadavcích trvá i judikatura Soudního dvora (shrnutá v rozsudku 10 Azs 12/2023, bod 31).

[21] Ministerstvo zdůrazňuje, že by v ČR neměli pobývat cizinci, kteří udržovali kontakty s IRGC „*v nedávné minulosti*". Samotná utajovaná informace v této věci byla sice zpracována v roce 2022; všechna jednání, o nichž je v ní řeč, však spadají do rozmezí let 2016–2019. Není jistě možné přesně a s obecnou platností určit počet měsíců či roků, před jejichž uplynutím bude ještě utajovaná informace aktuální, a poté naopak už zastaralá. Žalobce ale vylíčil proměny vztahu mezinárodního společenství k Íránu a jeho státnímu režimu, a zejména poukazoval na to, že jeho případné osobní a obchodní kontakty s íránskými příslušníky probíhaly právě v době zlepšení zejména vztahů Evropské unie k Íránu. Nelze je tak podle něj zpětně hodnotit kriticky jen proto, že Írán se v posledních letech opět dostal do mezinárodní izolace. Tyto argumenty žalobce uplatnil nejen v žalobě, ale už i ve vyjádření k podstatě utajované informace, kterou mu ministerstvo sdělilo. Ministerstvo však nepokládalo (ne)aktuálnost informací za podstatnou.

[22] Podle NSS je naopak časové hledisko v žalobcově věci významné. Krajský soud správně uložil ministerstvu a původci utajované informace, aby se zabývaly právě i jím.

4. Závěr a náklady řízení

[23] Ministerstvo se svými námitkami neuspělo, NSS proto jeho kasační stížnost zamítl.

[24] Neúspěšné ministerstvo je povinno zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ty spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. K ní je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Dohromady to činí 3 400 Kč.

[25] Osoby zúčastněné na řízení neplnily žádnou povinnost uloženou soudem, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. září 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu