ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupičkové a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **R. J. M. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2023, č. j. 18 A 2/2023-34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2023, č. j. 18 A 2/2023-34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 12. 2022, č. j. OAM-147-25/MK-2022, žalovaný zamítl žádost žalobce podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 46f odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců"), a neprodloužil mu platnost modré karty. Podle žalovaného vyplývá z utajovaných informací poskytnutých zpravodajskou službou důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl při dalším pobytu na území ohrozit bezpečnost státu.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud"), který shora označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud připomněl aktuální judikaturu kasačního soudu k otázce, v jakém rozsahu má účastník řízení právo seznámit se s obsahem utajovaných podkladů. Vycházel přitom zejména z rozsudku ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 521/2021-43, neboť i v nyní posuzované věci nebyl žalobce v průběhu správního řízení seznámen s podstatou důvodů, které byly podkladem rozhodnutí. Tyto důvody žalovaný konkrétněji

doplnil až ve vyjádření k žalobě. Městský soud připustil, že pracuje-li správní orgán s utajovanými informacemi, jsou jistá omezení co do rozsahu odůvodnění rozhodnutí nezbytná. Ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců žalovanému ukládá, aby nesděloval ty důvody, které vyplývají ze stanovisek policie či zpravodajských služeb, jejichž obsahem je utajovaná informace, podle které žalobce ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy, zdraví nebo majetkové hodnoty. Omezení odůvodnění na prosté sdělení, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, je však možné akceptovat pouze tehdy, pokud ohrožení uvedených hodnot dosahuje obdobně vysokého stupně, nikoliv zcela marginální bezpečnostní riziko. Správní orgán tak musí respektovat princip proporcionality a rozlišovat jednotlivé stupně bezpečnostních rizik.

[3] V posuzované věci obsah utajované informace podle městského soudu neumožňoval žalovanému učinit bez dalšího závěr o tom, že je dáno důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl při svém další pobytu na území ohrozit bezpečnost státu. Utajovaná informace je v tomto ohledu stručná, ve vztahu k důsledkům z ní dovozovaným příliš obecná a chybí jí podrobnější rozvedení a podložení zmiňovaných poznatků. Nejedná se tudíž o dostatečný podklad pro závěry žalovaného. Městský soud se vyjádřil kriticky zejména k úvahám žalovaného o věrohodnosti a přesvědčivosti získaných informací a na absenci jejich dostatečné individualizace ve vztahu k jednání žalobce. Dále žalovanému vytkl, že nereagoval ani na důležitý rozpor v obsahu utajované informace, jež označuje rozhodné skutečnosti současně jako „velmi pravděpodobné“ i jako „prokázané“. Městský soud uzavřel, že utajovaná informace prozatím neumožňuje určit, zda a nakolik je založena na skutečných důvodech. Uložil proto žalovanému zajistit takové doplnění utajované informace, které bude dostatečně konkrétně vymezovat jednání žalobce a v maximální možné míře uvádět zdroje, o něž se zjištění opírají. V návaznosti na to pak žalovaný zváží, do jaké míry je možné žalobce seznámit s podstatou důvodů, na nichž své rozhodnutí postaví.

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že městský soud posoudil nesprávně obsah utajované informace a nevzal v potaz specifika činnosti jejího původce. Zdůraznil, že zpravodajská služba má odlišné úkoly od úkolů policie a zjišťované informace jsou jiného, často mnohem závažnějšího charakteru, což se odráží na obsahu utajované informace. Obecnější popis zdrojů utajované informace neznamená, že tyto neexistují. Jednání, které je žalobci připisováno, je skutečně závažné a jeho potenciál z hlediska ohrožení bezpečnosti České republiky značný. Pro neprodloužení modré karty přitom postačuje potenciální ohrožení bezpečnosti České republiky, které z kontaktů udržovaných žalobcem plyne. Stěžovatel i zpravodajské služby jsou povinny odhalovat a eliminovat potenciální hrozby, nikoliv čekat, „až se něco stane“. Jestliže žádný cizinec nemá Ústavou zaručené právo na pobyt na území ČR, dostačuje pouze potencialita ohrožení bezpečnosti státu k tomu, aby byl pobyt cizinci na území ukončen. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s. zaslal žalobci kasační stížnost stěžovatele, aby mu poskytl možnost vyjádřit se k jejímu obsahu. Příslušná zásilka byla žalobci doručována poskytovatelem poštovních služeb dne 7. 7. 2023, avšak žalobce nebyl zastižen. Poté byla písemnost uložena a žalobci zanechána písemná výzva, aby si písemnost vyzvedl. To žalobce ve lhůtě 10 dnů neučinil, písemnost se tak považuje za doručenou dne 17. 7. 2023. O tom bylo dne 27. 7. 2023 vyvěšeno sdělení č. j. 7 Azs 100/2023-17 na úřední desce soudu.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Předmětem sporu je otázka, zda má závěr stěžovatele o důvodném nebezpečí, že by žalobce mohl při dalším pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, skutkový podklad v předložené utajované informaci poskytnuté zpravodajskou službou.

[10] Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval problematikou náležitostí a obsahu utajované části spisu jakožto podkladu pro správní rozhodnutí a navazující soudní přezkum takového rozhodnutí za situace, kdy tyto utajované informace představují jediný, případně zcela zásadní důvod pro nevyhovění žádosti žalobce (např. rozsudky ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS, ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 Azs 213/2015-54, ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 105/2017-37, ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017-57, či ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS).

[11] Městský soud v této souvislosti správně připomněl, že jistá omezení při práci s utajovanými informacemi jsou nezbytná, plynou z povahy věci a odpovídají ústavně chráněným hodnotám. Pokud by snad v odůvodnění rozhodnutí musel soud či správní orgán přesně a jmenovitě uvést veškeré skutečnosti, které z utajovaných informací plynou, ztratilo by jejich utajení smysl. Takový postup by ohrozil jiná ústavně chráněná práva a hodnoty, typicky ochranu bezpečnostních zájmů státu a ochranu práv jiných osob. Toto omezení práva na spravedlivý proces je však vyváženo tím, že do utajovaných informací nahlíží soudy.

[12] Soud tak musí mít k dispozici veškeré podklady, z nichž správní orgány vycházely (byť by se nacházely v různých režimech utajení) a na jejichž základě zbudovaly svůj závěr vtělený do rozhodnutí o věci, aby měl možnost (i v případech s utajeným prvkem) jejich závěry a důvody pro rozhodnutí přezkoumat, a to i nad rámec žalobních bodů, příp. kasačních důvodů. Soud, který se s utajovanou informací přímo seznámil, je pak povinen

ověřit věrohodnost, přesvědčivost a relevanci 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, přesvědčivosti a relevance utajovaných informací je v rámci soudního přezkumu klíčová, jelikož sám účastník řízení nemůže jejich obsahu jakkoliv oponovat, například namítat, že uváděné skutečnosti se nestaly nebo probíhaly jinak. Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby byly používány jen informace skutečné, věrohodné a pro soud v maximální možné míře ověřitelné (verifikovatelné), nikoli vyfabulované. Tyto informace musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci. Následné odůvodnění soudu nicméně musí být z podstaty věci relativně obecnější, neboť jinak by soud vyzradil obsah utajované informace.

[13] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 31/2011-101 platí, že: „*Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém souhrnu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečně bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmikoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu*.“ Ve vztahu k informacím poskytovaným zpravodajskou službou Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3 As 63/2012-25, dodal: „*Správní soudy naopak nemohou přezkoumávat pravost a pravdivost podkladů poskytnutých zpravodajskou službou, ve kterých jsou předmětné utajované informace obsaženy (viz např. rozsudky NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 68/2008-101, a ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 9/2011-70 ...). To však neznamená, že by soudy ve správním soudnictví nemohly zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k předmětnému bezpečnostnímu řízení. V této souvislosti je nutné podotknout, že po zpravodajské službě není pro účely bezpečnostního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací, nýbrž postačí, že závěry vyvozené ze skutečností obsažených ve zpravodajské informaci jsou zároveň jejich nejpravděpodobnějším vysvětlením*.“

[14] Ačkoliv se výše uvedené usnesení rozšířeného senátu a navazující judikatura týkaly nakládání s utajovanými informacemi v bezpečnostním řízení před Národním bezpečnostním úřadem, judikatura Nejvyššího správního soudu již dovodila, že stejné závěry platí pro postup správních orgánů v řízení podle zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudky ze dne 17. 6. 2016, č. j. 4 Azs 255/2015-49, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 49/2017-44).

[15] Městský soud stěžovali v posuzované věci vytkl, že hodnotil utajovanou informaci jako věrohodnou a přesvědčivou, ačkoliv tato neobsahuje konkrétní popis skutkových zjištění zpravodajské služby, tedy popis jednání a aktivit žalobce na území České republiky směřující proti jejím zájmům a ani neodkazuje na podklady, o něž by se vyslovené závěry opíraly. Popsané dříve nastalé události nejsou podle městského soudu dostatečně provázány s poznatky týkajícími se následujících období tak, aby bylo možno tyto dřívější události

považovat za rizikové pro bezpečnost státu. Jednání žalobce blíže popsáno není a z utajované informace nevyplývá opora pro závěr stěžovatele, že by jednání žalobce v budoucnu bylo způsobilé vystavit bezpečnost České republiky v ohrožení. Stěžovatel podle městského soudu nereagoval ani na důležitý rozpor obsažený v utajované informaci, která popisuje rozhodné skutečnosti současně jako „velmi pravděpodobné“ i jako „prokázané“. Oporu nemá ani jeho závěr, že utajovaná informace obsahuje popis zdroje a způsobu získání informací.

[16] Na rozdíl od městského soudu však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že informace obsažené v utajované části správního spisu jsou z pohledu požadavků na přesvědčivost, relevanci a věrohodnost pro účely tohoto správního řízení dostačující. Nejvyšší správní soud v nich nenašel ani žádné zásadní rozpory nebo nesrovnalosti.

[17] Na (přinejmenším potenciální) škodlivost jednání žalobce nelze hledět izolovaně optikou pouze konkrétní aktivity samotného žalobce, nýbrž všech skutečností, které posuzovaná utajovaná informace podrobně popisuje. Pro závěr o rizikovosti žalobce, respektive jeho jednání z hlediska ohrožení bezpečnosti státu jsou tedy podstatné rovněž ty skutečnosti, které se zdánlivě netýkají jeho vlastního jednání, nýbrž popisu fungování relevantního prostředí. Zasazují totiž poznatky týkající se jednání žalobce do kontextu ohrožení bezpečnosti státu. Městský soud zjevně nepřikládal skutečnostem s nižší mírou konkrétnosti a individualizace ve vztahu k žalobci a jeho osobní aktivitě dostatečný význam. Na posuzovanou utajovanou informaci je nicméně nutné hledět jako na celek, v němž mají všechny zde popisované skutečnosti svůj význam. Jedná se v podstatě o mozaiku skutečností vypovídajících s různou mírou konkrétnosti a individualizace o nežádoucím a přinejmenším potenciálně škodlivém směřování žalobce, na něž lze v souhrnu shromážděných poznatků s dostatečně vysokou pravděpodobností usuzovat.

[18] Podstatné je, že utajovaná informace obsahuje reprodukci poznatků o nikoliv náhodných, ojedinělých či jednorázových kontaktech, které svědčí o vazbě žalobce na prostředí vyvíjející činnost proti zájmům České republiky, která byla v soukromé rovině rozvíjena. Je rovněž (v míře možné s ohledem na zabránění ohrožení činnosti zpravodajské služby) popsáno, jakým způsobem byly poznatky o relevantních kontaktech žalobce zachyceny (získány). Prvotní pravděpodobnostní úsudek zpracovatele informace je přitom doplněn dalšími relevantními faktografickými údaji ze soukromého i pracovního života žalobce, jakož i popisem obvyklého fungování relevantního prostředí. Ze souhrnu všech poznatků zpravodajské služby je pak možno v posuzované věci s dostatečně vysokou pravděpodobností usuzovat na zásadně nežádoucí (a současně přinejmenším potenciálně škodlivé) směřování žalobce. Závěrečné hodnocení zpracovatele utajované informace o „prokázání“ rozhodné skutečnosti je tak logickým vyústěním shromážděných skutkových zjištění, nikoliv prostým názorem zpracovatele informace, který by byl v rozporu s prve vysloveným pravděpodobnostním úsudkem.

[19] Pro zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti modré karty přitom postačuje **existence důvodného nebezpečí, že by její držitel mohl při dalším pobytu na území ohrozit bezpečnost státu** (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 Azs 226/2020-30 či ze dne 8. 3. 2023, č. j. 10 Azs 12/2023-67). Nejsou tedy nutné poznatky o tom, že by žalobce již konkrétně vyvíjel činnost proti zájmům České republiky.

Slovy stěžovatele, není nutné čekat na to, „až se něco stane“. Podstata utajované informace tkví právě v tom, že další pobyt žalobce na území představuje s ohledem na tam obsažené skutečnosti, jejichž pravost a pravdivost správní soudy nemohou přezkoumávat, určité latentní riziko z hlediska bezpečnosti státu. V nyní projednávaném případě nebylo smyslem a účelem dokazování řešit konkrétní jednotlivé jednání a aktivity žalobce v období následujícím po rozhodné skutečnosti, nýbrž spíše ověřit správnost pravděpodobnostního úsudku o rozhodné skutečnosti s ohledem na další zjištění učiněná zpravodajskou službou a její znalosti relevantního prostředí. Obava z důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl při dalším pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, je přitom v posuzovaném případě namístě.

[20] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že závěr městského soudu o tom, že skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise, je nesprávný.

[21] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soudu proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. srpna 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu