



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Filipem Skřivanem ve věci

žalobce: **F. H. A.**, nar. X, st. příslušnost X
zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem
sídlem Příkop 8, Brno

proti
žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**
sídlem Olšanská 2, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 11. 2021, č. j. CPR-7885-9/ČJ-2021-930310-V243,

takto:

- I. Rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 2. 11. 2021, č. j. CPR-7885-9/ČJ-2021-930310-V243, se ruší, a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení **12 342 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Marka Sedláka.
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **4 000 Kč**. Tato částka bude žalobci poukázána ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

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 o 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. Správní orgán při svém rozhodování vycházel z utajované informace zpravodajské služby evidované pod č. j. V10/2020-KRPB-KR, kterou vyhodnotil jako věrohodnou a přesvědčivou. S jejím obsahem nebyl žalobce seznámen a byl proto omezen na právu seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. K tomuto omezení však došlo v souladu se zákonem a pouze v nezbytné míře, jeho důsledkem proto není porušení práva žalobce na spravedlivý proces. Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

II. Obsah žaloby

2. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu. Namítá, že mu nejsou známy důvody utajování utajované informace, což mu znemožňuje uplatnit jeho procesní práva. Není možné, aby se správní orgán libovolně rozhodl informaci označit za utajovanou, aniž by splňovala po materiální stránce zákonné podmínky pro utajení. Nelze se spokojit s tím, že nějaká informace je formálně označena jako utajovaná. Taková informace musí dle žalobce zároveň splňovat definici utajované informace dle § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“), a musí být uvedena v seznamu utajovaných informací. Správní orgán, byť není původcem utajované informace, je povinen zákonnost jejího utajení v rámci svých úvah přezkoumat a tyto své úvahy v souladu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), uvést v odůvodnění svého rozhodnutí. V opačném případě je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Obdobné námitky uváděl žalobce již v odvolání, žalovaná však na ně reagovala zcela nedostatečně. Stanovisko zpravodajské služby není závazným stanoviskem a správní orgán je tak měl hodnotit podle své úvahy.
3. Žalobce dále namítá, že nebyl ani v minimální míře seznámen s obsahem utajované informace, která vedla k vydání rozhodnutí o jeho vyhoštění. Tím došlo k porušení čl. 1 protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně základních práv a svobod (dále jen „Protokol“), neboť žalobci byla upřena jakákoliv možnost skutečně účinné obrany proti napadenému rozhodnutí. Obsah utajované informace není ani obecně popsán v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a jen velmi nekonkrétně v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobce odkazuje na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 15. 10. 2020, Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, stížnost č. 80982/12 (dále jen „rozsudek Muhammad a Muhammad“). Z něj dle žalobce vyplývá, že čl. 1 odst. 1 Protokolu v zásadě vyžaduje, aby cizinec byl seznámen s relevantními skutkovými okolnostmi, na základě nichž státní orgány dospěly k závěru o hrozbě národní bezpečnosti, a aby měl přístup k těm utajovaným informacím, o které se opírají jejich závěry. Případná omezení v zájmu národní bezpečnosti nesmí negovat samotné jádro procesních práv cizince, tedy že se o důvodech vyhoštění nedozví vůbec nic. Absolutní

vyloučení práva být seznámen s relevantními skutkovými okolnostmi odůvodňujícími závěr o tom, že pobyt žalobce ohrožuje veřejnou bezpečnost a veřejný pořádek České republiky a absolutní vyloučení práva přístupu k utajovaným informacím je dle žalobce v přímém rozporu s právem účinně uplatňovat námitky proti vyhoštění.

4. Žalobce nesouhlasí se závěrem správního orgánu I. stupně, že rozsudek ESLP není na věc žalobce přílehlavý. Rovněž ve věci, ve které rozhodoval ESLP, měl cizinec formálně zachována všechna procesní práva, ale kvůli utajení informací se o důvodech svého vyhoštění nedozvěděl vůbec nic. Na odvolací argumentaci porušením čl. 1 odst. 1 písm. a) Protokolu a odkazem na uvedený rozsudek ESLP pak adekvátně nereagovala ani žalovaná. Žalovanou odkazovaná judikatura se čl. 1 odst. 1 Protokolu vůbec nezabývala.
5. V kontextu práva být seznámen s relevantními skutkovými okolnostmi žalobce odkazuje taktéž na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (rozsudek ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11). Podle něj účinnost soudního přezkumu zaručeného článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie předpokládá, že dotčený bude mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se ho týká, aby mu tak bylo umožněno hájit svá práva za co nejpríznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud. Je zejména nutné, aby byla dotčená osoba v každém případě seznámena s podstatou důvodů. Stěžovatel ZZ měl k dispozici informace o důvodech svého vyhoštění, které svojí konkrétností vysoce přesahují to, co v nynější věci bylo sděleno žalobci, a navíc měl k dispozici „zvláštního advokáta“, kterému byly sděleny i další důvěrné informace, které tento zvláštní advokát mohl využít k obraně ZZ.
6. Podle vnitrostátní právní úpravy, na kterou se správní orgán I. stupně odkazuje, je skutečně teoreticky možné, aby byl žalobce na základě utajované informace vyhoštěn, aniž by měl jakoukoliv možnost seznámit se s důvody vyhoštění a měl možnost proti nim účinně uplatnit námitky. Takto aplikovaná vnitrostátní úprava však odporuje shora uvedenému článku Protokolu a správní orgán proto měl postupovat podle Protokolu, neboť se jedná o mezinárodní smlouvu, která má podle čl. 10 Ústavy přednost před zákonem.
7. Žalobce dále argumentuje čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Z žádného podkladu rozhodnutí nevyplývá, že by zásah do rodinného a soukromého života žalobce a jeho rodiny v podobě jeho vyhoštění, byl nezbytný v demokratické společnosti, jak požaduje čl. 8 odst. 2 Úmluvy. Odůvodnění, že vyhoštění je nutné a nezbytné vzhledem k obsahu utajované informace, je dle žalobce z hlediska spravedlivého procesu a ochrany rodinného a soukromého života zcela nedostačující. Žalovaná zcela opominula podstatu odvolací argumentace žalobce, tedy, že nebyla splněna podmínka nezbytnosti dle odkazovaného článku Úmluvy.
8. Žalobce má povolen trvalý pobyt rezidenta v Evropské unii, a proto se na něj vztahuje Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále je „Směrnice 2003/109/ES“). Pokud je rezidentovi pouze sděleno, že existuje utajovaná informace odůvodňující jeho vyhoštění, nemůže se domáhat ochrany proti vyhoštění zaručené v čl. 12 odst. 1 Směrnice 2003/109/ES, neboť nemůže argumentovat a nabízet důkazy o tom, že podmínky pro vyhoštění dle směrnice nejsou splněny. Tvzení žalované, že správní orgán

přezkoumatelně popsal konkrétní důvody, proč žalobce představuje důvodné nebezpečí pro bezpečnost státu prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu, je v rozporu se skutečností.

9. Žalovaný na str. 8. napadeného rozhodnutí uvádí: „Zpráva zpravodajské služby je dostatečně podrobná a obsahuje informace, ze kterých plyne relevantní kontakt cizince s osobami, které vyvíjely činnost proti zájmu České republiky, přičemž jejich činnost zpravodajské služby monitorují. Zpravodajskou službou bylo zmapováno spojení cizince s těmito osobami a zpráva obsahuje popis určitých aktivit cizince, které mohou být nebezpečné a mají tedy význam pro rozhodnutí o správním vyhoštění.“ K tomu žalobce uvádí, že se jedná o obecné tvrzení, a žalobce nadto může být vyhoštěn pouze na základě vlastního jednání, nikoli na základě kontaktu s jinými osobami, které mají jednat proti zájmům ČR. I v tomto ohledu napadené rozhodnutí odporuje čl. 12 odst. 1 Směrnice 2003/109/ES.
10. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že se žalobce již měl zavineně dopustit závažného protiprávního jednání. S žalobcem však v tomto směru nebylo zahájeno žádné řízení, na což upozorňoval již v odvolání. Reakce žalované v napadeném rozhodnutí je dle žalobce nedostatečná.
11. Vyhoštění žalobce by v případě rodiny se čtyřmi malými dětmi žijícími v České republice bylo nepřiměřeným zásahem do rodinného a soukromého života všech rodinných příslušníků, zejména malých dětí, jejichž zájmy chrání Úmluva o právech dítěte. Správní orgán I. stupně opomíjí, že Libye je označována za „zhroucený stát“, ve kterém v současnosti neexistuje veřejná moc, která by její území měla skutečně pod kontrolou a mohla zaručovat stabilní bezpečnostní situaci. Pokud žalobce v minulosti Libyi navštěvoval, a to i se svou rodinou, bylo to vždy v relativně klidném období s tím, že jako držitelé povolení v České republice mohli v případě náhlého zhoršení bezpečnostní situace kdykoli Libyi opustit. V případě dalšího zhoršení situace v Libyi bude žalobce rodina těžko moci navštěvovat, nebylo zohledněno ani hrozící pětileté odloučení či ztráta finančního zabezpečení rodiny. Argumentací žalobce se žalovaná v podstatě nezabývala. Přitom i dle doporučení Ministerstva zahraničních věcí ČR k cestám do Libye v Libyi dochází k ozbrojeným střetům, únosům a teroristickým útokům. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby krajský soud obě správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované a replika žalobce

12. Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že protiprávní jednání žalobce bylo správními orgány řádně zjištěno, spisovým materiálem doloženo a dostatečně odůvodněno. Navrhuje proto, aby soud žalobu zamítl. Upozorňuje dále na to, že dle § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nemá žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění z důvodu ohrožení bezpečnosti státu ze zákona odkladný účinek.
13. V replice dává žalobce soudu na zvážení, zda obě správní rozhodnutí nejsou nicotná vzhledem k nedostatečně vymezenému předmětu řízení. Ani v oznámení o zahájení správního řízení není jeho předmět vůbec skutkově vymezen, což je v rozporu s § 46 odst. 1 správního řádu.
14. K podstatě žaloby, tj. že žalobce neměl ani v obecné rovině možnost seznámit se s utajovanými informacemi a tedy nemohl uplatnit námitky proti svému vyhoštění podle čl.

1 písm. a) Protokolu, žalobce odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2021, č. j. 55 A 13/2021 – 39. Z něj taktéž vyplývá, že správní orgány mají žalobce seznámit alespoň s podstatou toho, co mu bylo na základě utajovaných informací, na nichž bylo napadené rozhodnutí založeno, kladeno za vinu, a umožnit mu se k tomu vyjádřit.

15. Žalobce má za to, že žaloba proti napadenému rozhodnutí má ze zákona odkladný účinek; o výkonu vyhoštění před výkonem práv dle Protokolu by muselo být rozhodnuto individuálním rozhodnutím. Pro případ, že by soud došel k závěru, že žaloba nemá odkladný účinek, jak tvrdí žalovaný, žalobce navrhuje, aby žalobě byl přiznán odkladný účinek.

IV. Posouzení věci krajským soudem

16. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
17. Žaloba je důvodná.
18. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce pobývá na území České republiky od roku 2000, nejprve na základě víza za účelem studia, v roce 2008 mu byl udělen trvalý pobyt rezidenta 3. státu. Dne 31. 8. 2020 zahájil správní orgán prvního stupně s žalobcem řízení ve věci správního vyhoštění dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že před zahájením řízení posoudil zprávu zpravodajské služby České republiky označenou č. j. V10/2020-KRPB-KR, která je jako utajovaná informace ve stupni utajení „vyhrazené“ vedena ve spisu odděleně, jako věrohodnou a dostačující k zahájení správního řízení. Žalobce ani jeho zástupce nebyli s uvedenou informací v průběhu správního řízení seznámeni.
19. 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.*
20. Podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců *písemnosti nebo záznamy, které obsahují utajované informace, se v řízení podle tohoto zákona uchovávají odděleně mimo spis a nestávají se jeho součástí.*
21. Podle § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců *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.*
22. Podle § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců *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.

23. Podle čl. 1 odst. 1 písm. a) Protokolu cizinec, který má povolen pobyt na území některého státu, může být vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem a musí mít možnost uplatnit námitky proti svému vyhoštění.
24. Úvodem krajský soud zdůrazňuje, že napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným, tím méně pak nicotným, jak žalobce „dává na zvážení“ v replice. Nicotnost je totiž důsledkem toliko nejzávažnějších vad rozhodnutí, kvůli kterým je za rozhodnutí vůbec nelze považovat (absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost správního orgánu, neurčitost či nesmyslnost rozhodnutí, požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné atd.). Takovými vadami rozhodnutí správních orgánů v nynější věci zjevně netrpí.
25. Předmětem řízení je správní vyhoštění žalobce dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, čemuž odpovídá jak oznámení o zahájení řízení, tak i výrok prvostupňového rozhodnutí, který je dostatečně určitý a není pochyb o jeho vykonatelnosti. Co se týče konkrétních skutkových okolností, kterými měla být naplněna hypotéza citovaného ustanovení, rozhodnutí správních orgánů se v tomto směru opírala o utajované informace, přičemž správní orgány dospěly k závěru, že jejich obsah se v odůvodnění rozhodnutí s ohledem na ochranu utajovaných informací a znění § 169m zákona o pobytu cizinců nemohl promítnout.
26. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích specifikovaly, z jakých utajovaných informací vycházely, včetně stupně jejich utajení, a že důvodem správního vyhoštění jsou právě poznatky získané z utajovaných informací. V tomto ohledu (a za použití těchto východisek) též žalovaná adekvátně reagovala na odvolací námitky žalobce. Žalobce namítá, že nebyl seznámen s utajovanými informacemi, nebyla mu sdělena podstata skutku, který je v utajovaných informacích popsán a nebyl seznámen ani s důvody pro utajení daných informací. Tak tomu skutečně v nynější věci do značné míry bylo, žalovaná však důvody tohoto postupu dostatečně v napadeném rozhodnutí vysvětlila. Zda tyto důvody ve světle žalobní argumentace obstojí, je již otázkou zákonnosti napadeného rozhodnutí, nikoliv nepřezkoumatelnosti či nicotnosti.
27. V první námitce žalobce napadenému rozhodnutí vytýká, že mu nejsou známy důvody utajování utajované informace. K tomu lze v obecnosti předeslat, že aby mohla být informace označena jako utajovaná, musí existovat zákonný důvod jejího utajení. Jak zdůraznil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21 „*utajované informace mohou být pouze takové, jejichž vyzrazením by mohlo dojít k některému ze zákonem vymezených následků. Nedává totiž žádný rozumný smysl, aby byla jako utajovaná informace uváděna taková, která je veřejně dostupná.*“ Pokud by bylo rozhodnutí opřeno o okolnosti, pro jejichž utajování není dán žádný zákonný a ani rozumný důvod, bylo by jejich zneprístupnění účastníku řízení porušením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

28. Podle § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací se rozumí *utajovanou informací* informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139). V souladu s § 139 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací byl vládou vydán seznam utajovaných informací nařízením č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací. Podle § 22 zákona o ochraně utajovaných informací stupeň utajení na utajované informaci vyznačí původce při jejím vzniku, nestanoví-li tento zákon jinak. Vyznačení stupně utajení na utajované informaci musí být zachováno po celou dobu trvání důvodů utajení, kdy bez souhlasu původce nebo poskytující cizí moci nesmí být stupeň utajení změněn nebo zrušen.
29. Již správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí vysvětlil, že stupeň utajení vyznačuje na informaci její původce, v daném případě zpravodajská služba, a nebylo tudíž v moci správních orgánů v nynější věci stupeň utajení bez souhlasu původce změnit. Správní řízení bylo v nynější věci zahájeno právě poté, kdy správní orgány obdržely od původce informaci označenou stupněm utajení „vyhrazené“, nelze proto předpokládat, že by původce hodlal její utajení zrušit. Jakkoliv obecně nelze vyloučit, že by si správní orgán na potřebu utajení informace mohl učinit vlastní úsudek a iniciovat proces zrušení utajení informace (pokud by shledal, že materiální znaky utajované informace naplněny nejsou), v nynější věci k takovému závěru správní orgány nedospěly, což je patrné i z obsahu napadeného rozhodnutí.
30. Z obecné úpravy § 68 odst. 3 správního řádu (který je však v řízení dle zákona o pobytu cizinců modifikován speciální úpravou § 169m zákona o pobytu cizinců) vyplývá toliko to, že pokud podklady rozhodnutí obsahují utajované skutečnosti, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají. Ani z obecné úpravy proto nelze dovodit, že by v takových případech muselo odůvodnění správního rozhodnutí obsahovat úvahy stran naplnění materiálních důvodů pro označení informace jako utajované.
31. Tato úprava je poté vyvážena tím, že splněním podmínek pro označení informace jako utajované se zabývá v řízení o žalobě proti rozhodnutí správní soud. Pakliže by soud dospěl k závěru, že materiální důvod pro utajení informací absentuje, nemůže sám zrušit stupeň utajení ani tyto informace účastníku řízení zpřístupnit. Pokud by však shledal, že podmínky pro utajení informace splněny nejsou, rozhodnutí správních orgánů by nemohla obstát.
32. Krajský soud v nynější věci informace označené jako utajované prostudoval a dospěl k závěru, že skutečnosti uvedené v dokumentu zpravodajské služby jsou takového charakteru, že materiální podmínky pro označení jako utajované splňují. Splňují jak definici zákona o ochraně utajovaných informací, tj. jejich vyzrazení a zneužití by mohlo být nevýhodné pro zájmy České republiky, tak obecné podmínky pro zařazení pod informace na seznamu utajovaných informací dle prováděcí vyhlášky (zejm. příloha 8 této vyhlášky). Jejich utajení s klasifikací stupněm utajení „vyhrazené“ je tedy opodstatněné.

33. Žalobce dále namítá, že čl. 1 odst. 1 písm. a) Protokolu vyžaduje, aby byl seznámen s relevantními skutkovými okolnostmi, na základě nichž správní orgány dospěly k závěru o hrozbě národní bezpečnosti, a aby měl přístup k těm utajovaným informacím, o které se opírají jejich závěry, přičemž okazuje na závěry ESLP v rozsudku Muhammad a Muhammad.
34. Dle krajského soudu však takový závěr z citovaného rozsudku dovodit nelze a žalobce účelově vytrhává z kontextu úvodní obecná východiska, aniž by bral v potaz úvahy, které následují.
35. ESLP vychází z toho, že práva garantovaná čl. 1 Protokolu nejsou absolutní. Jakékoliv omezení dotčených práv však nesmí popírat procesní ochranu zaručenou tímto článkem tak, že naruší samotnou podstatu („*the very essence*“) záruk zakotvených v tomto ustanovení. V rámci článku 1 Protokolu č. 7 budou tedy přípustná pouze omezení, která jsou řádně odůvodněná a dostatečně vyvážená. Při hodnocení přiměřenosti omezení ESLP bere v úvahu, zda má nezávislý orgán (nikoliv nutně soud, avšak v případě soudu jde o vyšší záruku) možnost v plném rozsahu přezkoumat důvodnost omezení procesních práv vyhošťovaného cizince. V tomto směru je podstatné, zda tento nezávislý orgán má možnost přezkoumat potřebu utajení informací (bod 141), má možnost iniciovat jejich odtajnění nebo je sám odtajnit (bod 142), nebo alespoň informovat cizince o jejich obsahu, dojde-li k závěru, že národní bezpečnost nezpřístupnění neodůvodňuje.
36. I v případě, že nezávislý orgán nutnost procesních omezení dostatečně nepřezkoumal, samo o sobě to nevede k závěru o porušení čl. 1 Protokolu. Podstatné je, zda v dané věci existují vyvažující opatření způsobilá zmírnit omezení procesních práv cizince tak, aby byla zachována jejich podstata (bod 144). Přitom platí, že čím více je omezeno zpřístupnění informací cizinci, tím silnější musí tyto záruky být (body 146 a 177). Záruky, které demonstrativně uvádí ESLP, spočívají v posouzení, do jaké míry byly cizinci zpřístupněny informace o důvodech jeho vyhoštění a obsahu podkladů rozhodnutí; do jaké míry byl informován o průběhu řízení a vnitrostátních mechanismech vyvažujících omezení jeho procesních práv; zda měl cizinec přístup k právní pomoci (ideálně ze strany advokáta s přístupem k utajovaným informacím); a dále posouzení rozsahu a kvality přezkumu důvodů vyhoštění ze strany nezávislého orgánu. Ve vztahu k posledně uvedenému je podstatné, zda je tímto orgánem soud (a jeho postavení v soudní soustavě), zda má možnost účinně přezkoumat důvody vyhoštění, zda má přístup ke všem podkladům včetně těch, které jsou utajované, má možnost ověřit jejich autenticitu, věrohodnost a pravdivost, má povinnost posoudit nezbytnost vyhoštění a své rozhodnutí řádně odůvodnit. V neposlední řadě je podstatné, zda nezávislý orgán této pravomoci také fakticky využil.
37. V odkazovaném případě ESLP shledal nezbytné záruky nedostatečnými, neboť nebylo zjištěno, zda jsou stěžovatelé dostatečně seznámeni s průběhem procesu jejich vyhoštění a procesních záruk vyvažujících omezení jejich procesních práv, což spolu s rychlostí celého procesu vedlo k neefektivitě těchto záruk (body 180 – 182). ESLP nebyl schopen ověřit, zda vnitrostátní soudy měly přístup ke všem utajovaným informacím, na jejichž základě bylo rozhodnuto, vnitrostátní soudy nevyjasnily pochybnosti o existenci utajovaných informací ve spise, které stěžovatelé vznesli; nebylo možné zjistit, že by soudy jakkoliv ověřovaly důvěryhodnost a věrohodnost informací poskytnutých ze strany zpravodajské služby. Tj. ze shromážděných informací nevyplývalo, že by soudy skutečně využily

pravomoci dle vnitrostátního práva a dostatečně vyvážily omezení procesních práv stěžovatelů (body 197 a 198). To vše spolu se skutečností, že stěžovatelé obdrželi pouze obecné informace o právní povaze vznesených obvinění, žádné jejich jednání nebezpečné pro národní bezpečnost nebylo patrné ze spisu a nebyli informováni o možnosti seznámit se utajovanými částmi spisu prostřednictvím advokáta s odpovídající prověrkou, vedlo ESLP k závěru nedostatečnosti opatření vyvažujících omezení jejich procesních práv (body 204 a 205). Uvedené bylo umocněno tím, že bezpečnostní služba po skončení řízení vydala tiskovou zprávu, která již poměrně podrobně skutečnosti kladené stěžovatelům za vinu popisovala.

38. Z uvedeného stručného souhrnu je patrné, že zjednodušující závěry žalobce neobstojí a napadené rozhodnutí nelze hodnotit jako nezákonné pouze z toho důvodu, že žalobce nebyl seznámen s konkrétními skutkovými okolnostmi plynoucími z utajované informace. Toto pojetí zároveň odpovídá stabilní judikatuře správních soudů, která se opírá o shodná východiska. Ta spočívají v tom, 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. V řízeních s utajovanou informací je proto nutné najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy, a to zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož „bezpečnostní způsobilost“ je zkoumána (čl. 36 Listiny), a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 – 57). Nejen judikatura NSS, ale též Ústavního soudu (srov. nález ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, nález ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), ESLP (srov. rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2017 ve věci *Regner proti České republice*, stížnost č. 35289/11) a Soudního dvora EU (srov. 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 hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 – 40, dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 – 57, a ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 – 28, a č. j. 1 Azs 330/2019 – 36). Tedy i z žalobcem citovaného rozsudku Soudního dvora EU v souvislosti s právy garantovanými Směrnicí 2003/109/ES a Listinou základních práv Evropské unie správní soudy setrvale dovozují, že dostatečným vyvážením omezení procesních práv je následná soudní kontrola, při níž soud není omezen uplatněnými žalobními body.
39. Ve vztahu k čl. 1 odst. 1 Protokolu má v nynější věci dle krajského soudu význam několik okolností. Z průběhu správního řízení vyplývá, že žalobce byl vyrozuměn o průběhu

řízení a možnosti uplatňování procesních práv, čehož také v průběhu správního řízení využil. Od počátku byl zastoupen advokátem, kterého si sám zvolil. Žalobce byl informován, že řízení je vedeno na základě konkrétní utajované informace zpravodajské služby. Minimálně z napadeného rozhodnutí lze zjistit alespoň v obecnosti, že podstatnou skutkovou okolností je relevantní kontakt žalobce s osobami, které vyvíjely činnost proti zájmu České republiky, přičemž jejich činnost zpravodajské služby monitorují. Zpravodajskou službou bylo zmapováno spojení žalobce s těmito osobami a zpráva obsahuje popis určitých aktivit žalobce. Žalobce také v průběhu správního řízení předkládal tvrzení a důkazy na svou obranu (třebaže se mohl pouze domnívat o jejich souvislosti s předmětem řízení), stejně tak v průběhu jednání před soudem se žalobce poměrně obsáhle vyjádřil ke skutkovým okolnostem, které pokládal za podstatné ve vztahu k předpokládanému obsahu utajované informace. Správní řízení proběhlo ve dvou stupních.

40. Žalobci je následně zaručen soudní přezkum napadeného rozhodnutí, v rámci něhož soudy ověřují důvodnost utajení informací, jejich relevanci, věrohodnost a přesvědčivost ve vztahu k důvodům správního vyhoštění. Proti rozhodnutí krajského soudu je přípustný opravný prostředek v podobě kasační stížnosti. Vzhledem ke všem shora zmíněným okolnostem má krajský soud za to, že poskytnuté záruky dostatečně vyvažují omezení procesních práv žalobce vyplývající ze skutečnosti, že podkladem rozhodnutí o vyhoštění je utajovaná informace zpravodajské služby, s jejímž obsahem a skutkovými závěry z ní vyplývajícími nebyl žalobce seznámen.
41. Krajský soud si je vědom skutečnosti, že správní soudy v nedávné minulosti posoudily obdobné věci odlišně a dospěly k závěru, že cizinec musí být v každém případě informován ve správním řízení alespoň o podstatě vznesených obvinění; v opačném případě je správní rozhodnutí nezákonné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021 – 54, a žalobcem citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2021, č. j. 55 A 13/2021 – 39). Jedná se ovšem o judikatorní odklon od dosavadní rozhodovací praxe správních soudů, který ani odkazem na rozsudek Muhammad a Muhammad není dle krajského soudu dostatečně odůvodněn (minimálně Krajský soud v Praze rozhodl zcela opačně rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 43 A 6/2021 – 42). Žalobce nadto v nynější věci byl alespoň v obecnosti s podstatou důvodů obvinění seznámen.
42. Navazující otázkou je však otázka věrohodnosti, relevance a přesvědčivosti utajovaných informací, které sloužily jako podklad napadeného rozhodnutí. Tato otázka je v nynějším případě v rámci soudního přezkumu klíčová, neboť žalobce, který nebyl seznámen s utajovanou informací ani s konkrétními skutkovými okolnostmi, kterými byl naplněn důvod vyhoštění dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, byl zásadním způsobem omezen v možnosti předkládat tvrzení a důkazy na svou obranu. 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. Právě z tohoto důvodu je třeba trvat na tom, aby skutečnosti obsažené v utajované informaci použité ve správním řízení byly věrohodné a pro soud v maximální možné míře ověřitelné (verifikovatelné). Rovněž ve vztahu k řízení ve věcech

pobytu cizinců platí závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101: „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 jakýmkoli 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.“

43. 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 NSS 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.
44. Krajský soud se seznámil s utajovanou informací evidovanou pod č. j. V10/2020-KRPB-KR a v daném případě nevyvstaly žádné pochybnosti o jejím původu; důvodům jejího utajení se soud věnoval již výše. Co se 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. Je 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.
45. Aniž by mohl být krajský soud s ohledem na povahu utajovaných informací konkrétnější, utajovaná informace kromě obecných informací o žalobci hovoří o kontaktech s rizikovými osobami a aktivitách žalobce. Tyto kontakty jsou však popsány poměrně obecně, v některých případech k nim ani s jistotou nedošlo a ani úloha žalobce v popsáných 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), způsob jejich zjištění či ověření, popisující 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.

46. Shora uvedené však v žádném případě neznamená, že by žalobci bylo možné uložit správní vyhoštění pouze v případě zaviněného protiprávního jednání, jak žalobce naznačuje v žalobě. I jednání, které nenaplňuje znaky deliktu, případně kontakty s rizikovými osobami (pokud je dostatečně popsána jejich relevance, konkrétní fakta a způsob jejich zjištění) mohou legitimně vést k závěru, že určitá osoba by mohla bezpečnost státu ohrozit.
47. Co se týče argumentace čl. 8 Úmluvy, tu krajský soud důvodnou neshledal. Práva vztahující se k čl. 8 Úmluvy nejsou absolutní a i zde je prostor pro vyvažování mezi zásahem do práv na soukromý a rodinný život cizince a legitimním zájmem státu, aby určití cizinci na jeho území nepobývali. Přiměřenost správního vyhoštění se hodnotí s ohledem na rozsah narušení rodinného nebo soukromého života vyhošťované osoby a důvody vedoucí k vydání rozhodnutí o vyhoštění. V úvahu lze vzít např. délku pobytu cizince, rozsah sociálních a kulturních vazeb na tento stát, imigrační historii cizince, povahu a závažnost jednání, které vedlo k vyhoštění atd. Při rozhodování je třeba usilovat o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi zájmy vyhošťovaného cizince a zájmy společnosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2013 č. j. 8 As 118/2012 – 45).
48. Jakkoliv žalobce na území České republiky pobývá již více než 20 let a je zde dle všeho do značné míry integrován, neztratil ani vazby na zemi původu. Ze správního spisu vyplývá, že v zemi původu vlastní nemovitost, má tam kde bydlet, udržuje vztahy jak s rodinnými příslušníky, tak s představiteli vládní moci, do Libye také pravidelně cestuje. V rodině hovoří arabsky, manželka žalobce český jazyk neovládá, nejstarší dvě děti v době vydání napadeného rozhodnutí navštěvovaly v ČR 1. třídu základní školy. Rozhodnutí o správním vyhoštění tak sice představuje zásah do rodinného a soukromého života žalobce, s ohledem na důvody správního vyhoštění jej však nelze hodnotit jako zásah nepřiměřený.
49. Při rozhodování vycházely správní orgány ze závazného stanoviska Ministerstva vnitra k možnosti vycestování žalobce ze dne 13. 11. 2020, ev. č. ZS51638, podle něhož je vycestování žalobce do Libye možné. Z obsahu závazného stanoviska vyplývá, že bezpečnostní situace v Libyi je problematická, zejména s ohledem na ozbrojené střety přetrvávající od roku 2014. Žalobce nicméně v průběhu správního řízení vypověděl, že v roce 2019 vycestoval s celou rodinou včetně dětí do Libye na dovolenou a chystal se tak učinit i v létě roku 2020. Žalobce ničím nedokládá, že by se situace o té doby jakkoliv změnila (s výjimkou stanoviska Ministerstva zahraničí, které však odpovídá tomu, co je uvedeno v podkladech shromážděných žalovaným). V tomto ohledu proto krajský soud neshledal na straně žalované pochybení, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

50. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s.

51. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci měl plný úspěch ve věci žalobce, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Při rozhodování vycházel krajský soud z vyjádření zástupce žalobce během jednání. Zde zástupce požadoval nahradit náklady řízení za 3 úkony právní služby (sepsání žaloby, sepsání repliky a účast při jednání) po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a dále má nárok na 3 režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobce je registrovaným plátcem DPH, je třeba k nákladům zastoupení přičíst částku 2 142 Kč, která odpovídá 21% sazbě daně. Celkem je tedy žalovaný povinen žalobci na nákladech řízení nahradit částku 12 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Marka Sedláka.
52. Žalobce zaplatil dne 16. 12. 2021 soudní poplatek ve výši 4 000 Kč. Žalobce je ovšem v tomto řízení od poplatku osvobozen dle § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích *soud vrátí poplatek z účtu soudu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen*. Z tohoto důvodu soud výrokem III. tohoto rozhodnutí žalobci zaplacený soudní poplatek vrátil.
53. O návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby soud samostatně nerozhodoval, neboť po učinění nezbytných procesních úkonů rozhodl ve věci; rozhodnutí o odkladném účinku by proto nemělo žádný smysl.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 7. ledna 2022

Mgr. Filip Skřivan, v. r.
samosoudce