



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka v právní věci

žalobce: **O. S.**, narozený X,
státní občan Ukrajiny,
bytem X,
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Adámkem,
sídlem Jeseniova 837/10, Praha 3,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 7. 2019, č. j. MV-79573-4/SO-2019,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 17. 7. 2019, č. j. MV-79573-4/SO-2019, se zrušuje a věc se jí vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení částku 14 200 Kč, a to k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Adámka, advokáta

Odůvodnění:

Vymezení věci a podání účastníků

1. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 8. 4. 2019, č. j. OAM-32080-14/DP-2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), zamítlo žalobcovu žádost a neprodloužilo dobu platnosti jeho povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť podle výroku prvostupňového rozhodnutí byla zjištěna skutečnost dle § 9 odst. 1 písm. g) tohoto zákona, tedy že žalobce je zařazen do informačního systému vytvořeného státy, které jsou vázány mezinárodními smlouvami o odstraňování kontrol na společných hranicích, za účelem získání přehledu o cizincích, jimž nelze umožnit vstup na území smluvních států.
2. Žalovaná shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnila podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „správní řád“) výrok prvostupňového rozhodnutí, a to tak, že žádost byla zamítnuta pro důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek, tedy důvod podle § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců.
3. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobce domáhá zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí.
4. Žalobce namítl, že postup, jímž žalovaná změnila výrok prvostupňového rozhodnutí, je nesprávný, protože podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu odvolací správní orgán sice může změnit část napadeného rozhodnutí, ale neměla by to být jeho výroková část. Toto ustanovení umožňuje změnit pouze části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, a to na základě nově porýzených podkladů. Dále namítl, že žalovaná změnou výroku zcela změnila důvody, které vedly k vydání prvostupňového rozhodnutí. Tím byl žalobce připraven o možnost odvolat se proti řádně odůvodněnému prvostupňovému rozhodnutí. Žalobce je přesvědčen, že žalovaná měla prvostupňové rozhodnutí zrušit a vrátit věc ministerstvu k novému projednání. Takovým postupem by zůstalo žalobci zachováno právo odvolat se a nebyl by nucen obracet se na soud.
5. Za nesprávný má žalobce závěr správních orgánů o tom, že jeho osobní chování, jež je zachyceno v utajované informaci vedené pod sp. zn. V2-9/2019-NCOZ/A, představuje skutečné aktuální a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti a že existuje důvodné nebezpečí, že by mohl narušit závažným způsobem veřejný pořádek. Jde o spekulativní a nepodložené tvrzení. V této souvislosti uvedl, že na území České republiky pravidelně jezdil s platným cestovním dokladem, od roku 2014. Od 31. 5. 2017 se zde zdržoval na základě dlouhodobého víza a později povolení k dlouhodobému pobytu. Dlouhodobý pobyt měl povolený za účelem podnikání jako společník a jednatel v obchodní korporaci. Je společníkem a jednatelem společností ALAFIA CENTRUM s.r.o. a Restaurace Věmec s.r.o., společníkem společnosti Věmec centrum s.r.o., a jednatelem a společníkem společnosti Biopharma Solution CZ s. r. o., kterou však chce zlikvidovat, neboť nevyvíjí činnost. Žalobce je dále společníkem a jednatelem společnosti AKERR-SHY s.r.o., která však nevyvíjí činnost, protože se podnikatelský záměr nepodařilo realizovat.

Žalobce má za to, že se nedopustil ničeho, co by ohrožovalo veřejný pořádek. Při pobytu na území České republiky nebo jiných členských států Evropské unie se nedopustil žádného trestného činu ani nebyl pro podezření z takového jednání stíhán či vyšetřován. Nedopustil se ani jiného porušení zákonů (v dopravě, podnikání či občanském soužití) a nebyl vyšetřován pro spáchání žádného přestupku. Žalobce dle spisové značky usuzuje, že utajovaná informace pochází od Národní centrály proti organizovanému zločinu, která by ale dle jeho názoru konala, pokud by se skutečně dopustil jednání narušujícího veřejný pořádek. Žalobce však nebyl nikdy kontaktován žádným orgánem policie, a to ani k podání vysvětlení. Domnívá se, že účelem neprodloužení jeho dlouhodobého pobytu je zmaření jeho finančních investic a získání majetku ve vlastnictví společností, v nichž je společníkem.

6. Dále žalobce namítá, že správní orgány postupovaly nesprávně, pokud mu nedaly možnost, aby byl k obsahu utajované skutečnosti vyslechnut. I když se nemůže s utajovanou informací seznámit, výsledkem by mohla být ověřena její pravdivost. Pokud tak žalovaná neučinila, zatížila napadené rozhodnutí vadou, která mohla mít vliv na jeho zákonnost. V této souvislosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 1. 3. 2016, č. j. As 1/2015-40 (míněno patrně usnesení ze dne 1. 3. 2016, č. j. As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS). Žalobce se rovněž domnívá, že s utajovanou informací měl být po složení slibu mlčenlivosti seznámen alespoň jeho zmocněnec.
7. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla její zamítnutí a odkázala na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Nesouhlasí s názorem, že odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž odkázala na rozsudky NSS ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017-33, a ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73. K námitce týkající se neprovedení žalobcova výsledku žalovaná uvedla, že takové právo není zakotveno v žádném právním předpisu a navíc takový důkaz nebyl ani navržen. Správní orgány nebyly oprávněny přezkoumávat obsah utajované informace, neboť to nespadá do jejich pravomoci dle § 1 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vyhotovilo úřední záznam, ve kterém podle § 36 odst. 3 věty druhé správního řádu informovalo žalobce o tom, že v jeho případě jsou podkladem pro vydání rozhodnutí také písemnosti a záznamy, které jsou podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis. S ohledem na povahu utajované informace není možné, aby se s ní žalobce seznámil, neboť by došlo ke zmaření účelu utajení.
8. Žalobce v replice k vyjádření žalované uvedl, že se o změně výrokové části napadeného rozhodnutí dozvěděl až z napadeného rozhodnutí, a neměl tedy možnost uplatnit řádný opravný prostředek. Odvolání však podával proti prvostupňovému rozhodnutí, kterým byla žádost zamítnuta podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců. I když v odvolání nenavrhl provést důkaz vlastním výsledkem, tak je zřejmé, že nesouhlasil s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí a žádal o vyjasnění sporných tvrzení. Žalovaný měl sám zvážit, jaké další důkazy by věc objasnily, např. výslech žalobce. V této souvislosti odkázal na rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 Azs 49/2017-44. V době, kdy se žalobcův zástupce po vydání prvostupňového rozhodnutí seznámil s obsahem správního spisu, nebylo známo, že žalovaná změnila důvod zamítnutí žádosti. Navíc ve spise nebyly žádné nové doklady, k nimž by se mohl vyjadřovat. Žalovaná měla prvostupňové rozhodnutí zrušit, neboť nebyly dány důvody k zamítnutí žádosti dle podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Úřední záznam ze dne 22. 2. 2019 o tom, že součástí

spisu jsou i utajované informace uchovávané odděleně od správního spisu, neobsahuje informaci o původci utajované informace a nelze z něj usuzovat na věrohodnost utajovaných informací. Žalovaná měla tuto skutečnost objasnit přinejmenším výsledkem žalobce. Není pravdou, že by „přezkoumání“ obsahu takových podkladů nespadlo do kompetence žalované a ministerstva. Žalobce dodal, že i jako občan třetího státu má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, pokud jde o jeho „obvinění“. I když se nemůže s utajovanou informací v celém rozsahu seznámit, má právo, aby se správní orgány věci zabývaly, a aniž by mu sdělily, čeho se utajovaná informace týká, učinily takové úkony, které by umožnily objasnit věrohodnost utajovaných informací. Žalobce nechápe hodnocení, že v utajované informaci je zachyceno jeho „osobní jednání“. Nikdy nejednal tak, že by někomu vyhrožoval nebo jej ohrožoval, nikoho nenabádal k trestné činnosti.

Obsah správního spisu

9. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce podal dne 25. 10. 2018 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem účasti na právnické osobě jako jednatel. Přílohou žádosti byl mj. výpis z obchodního rejstříku společnosti ALAFIA CENTRUM s.r.o., kde je žalobce veden jako jeden z jejích jednatelů, smlouva o výkonu funkce jednatele uzavřená mezi touto společností a žalobcem a další písemnosti. Součástí správního spisu je dále úřední záznam ze dne 22. 2. 2019, č. j. OAM-32080-9/DP-2018, o tom, že součástí správního spisu jsou písemnosti a záznamy, které jsou podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávané odděleně mimo spis pod č. j. V2-9/2019-NCOZ/A. Ministerstvo v úředním záznamu uvedlo, že není možné, aby se žalobce s utajovanou informací seznámil v jakékoliv podobě, neboť by byl zmařen účel utajení. Pouze v obecné rovině se v úředním záznamu uvádí, že „[z]jištěné osobní jednání účastníka řízení [žalobce] představuje nebezpečí bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel, a to tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem“. S obsahem správního spisu se při nahlížení do spisu dne 28. 3. 2019 seznámil žalobcův tehdejší zmocněnec, avšak k podkladům rozhodnutí se nevyjádřil.
10. Dne 8. 4. 2019 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žalobcova žádost zamítnuta, a to s odkazem na § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců (ve výroku). V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je však výslovně citován § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců (viz osmý odstavec na str. 2 prvostupňového rozhodnutí), na nějž se také v dalším textu odůvodnění opakovaně odkazuje. Ustanovení § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců naopak není v odůvodnění zmíněno. Ministerstvo opřelo prvostupňové rozhodnutí o obsah utajované informace uložené odděleně od správního spisu, která dle jeho názoru odůvodňuje závěr, že je zde důvodné nebezpečí, že by žalobce při pobytu na území České republiky mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. V této souvislosti odkázalo na judikaturu NSS, zejména rozsudek ze dne 16. 11. 2011, č. j. 9 As 58/2010-119, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, z nichž má plynout, že ohrožení veřejného pořádku ve smyslu § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců musí být skutečné, aktuální a dostatečně závažné. Na základě tohoto výkladu ministerstvo dospělo k závěru, že žalobcovo chování popsané v utajované informaci lze považovat za závažné narušení veřejného pořádku, neboť jde o žalobcovo osobní jednání, které představuje aktuální hrozbu, neboť se takto žalobce projevuje kontinuálně po delší dobu a jde o jeho charakteristické chování představující jeden z rysů jeho společenského statusu. Nejde o jednorázové či náhodné jednání, ale o jednání dlouhodobé a opakované. Pokud jde o závažnost chování popsaného

v utajované informaci tak to samo o sobě nepředstavuje trestný čin ani porušení právních norem, ale ohrožuje zájem na potírání kriminality. Bezpochyby jde o nemorální jednání napadající účel zákona o pobytu cizinců. Vyhodnocením utajované informace tak ministerstvo dospělo k závěru, že chování žalobce představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení zájmů společnosti a zakládá důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl při svém pobytu závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Zdůraznilo přitom, že závažnost ohrožení podtrhuje i skutečnost, že utajovanou informaci poskytla specializovaná složka Policie České republiky zabývající se nejzávažnější a pro společnost nejnebezpečnější formou kriminality. Dále se ministerstvo obsáhle zabývalo otázkou, zda rozhodnutí o zamítnutí žádosti nepředstavuje nepřiměřený zásah do žalobcova soukromého a rodinného života, přičemž dospělo k závěru, že veřejný zájem na ukončení žalobcova pobytu převažuje nad soukromým zájmem žalobce a jeho rodiny. Zcela závěrem pak ministerstvo dodalo, že žalobcův zmocněnec se seznámil s úředním záznamem, který obecným způsobem (jde o agregovanou informaci) popisuje žalobcovu činnost, čímž nemohl být zmařen účel utajení. S obsahem utajované informace nebyl žalobce ani jeho zmocněnec seznámen.

11. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Namítal zejména, že obsah odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nekoresponduje s jeho výrokem. Není si vědom toho, že by byl zařazen do informačního systému ve smyslu § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Pokud by tomu tak bylo, musel by být o této skutečnosti informován. Pokud byl do informačního systému zařazen, pak nejde o utajovanou informaci a měl by být s touto skutečností seznámen, aby se mohl bránit, jelikož si není vědom toho, že by narušil vízový režim v České republice nebo jiném státě Evropské unie. Žalobce zároveň požádal, aby byl seznámen se skutečností, že byl zařazen do informačního systému, pokud se tak stalo, aby se mohl tomuto zařazení bránit. Dále žalobce shodně jako v žalobě popsal svoji podnikatelskou činnost, přičemž zcela závěrem uvedl, že neprováděl žádnou činnost, která by mohla zakládat podezření, že by jeho pobyt ohrožoval veřejný pořádek.
12. Žalovaná napadeným rozhodnutím změnila výrok prvostupňového rozhodnutí, jak je uvedeno v bodě 2 tohoto rozsudku. Uvedla, že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i z obsahu utajované informace, s níž se žalovaná seznámila, jednoznačně vyplývá, že k zamítnutí žádosti došlo z důvodu uvedeného v § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, a zjištěný skutkový stav byl tedy pouze podřazen pod nesprávné ustanovení zákona. Z tohoto důvodu postupovala žalovaná podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a změnila výrok napadeného rozhodnutí. Tento postup není na újmu práv žalobce, neboť mu není ukládána žádná povinnost, a není ani v rozporu s § 90 odst. 3 správního řádu. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, a ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017-33. Pokud žalobce v odvolání namítal, že není zařazen do informačního systému ve smyslu § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců, žalovaná uvedla, že tato námitka není důvodná, neboť žádost byla zamítnuta z jiného důvodu, přičemž poukázala i na to, že žalobce v odvolání sám uvedl, že se ministerstvo v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zabývalo pouze otázkou porušení veřejného pořádku a o zařazení žalobce do informačního systému se vůbec nezmínilo.

Splnění procesních podmínek

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§

75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Ve věci samé rozhodl soud bez jednání, neboť postupoval dle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Posouzení věci soudem

14. Podle § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců: „Policie odepře cizinci vstup na území, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy České republiky.“
15. Podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců: „Policie odepře cizinci vstup na území, jestliže je zařazen do informačního systému vytvořeného státy, které jsou vázány mezinárodními smlouvami o odstraňování kontrol na společných hranicích, za účelem získání přehledu o cizincích, jimž nelze umožnit vstup na území smluvních států (dále jen „informační systém smluvních států“); to neplatí, je-li cizinci uděleno vízum opravňující pouze k pobytu na území.“
16. 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.“
17. 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.“
18. Podle § 36 odst. 3 správního řádu: „Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.“
19. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu: „Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, [...] napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36

odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změni odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.“

20. Prvním žalobním bodem žalobce namítá, že žalovaná postupovala nezákonně, pokud změnila výrok prvostupňového rozhodnutí postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, čímž ho zároveň zkrátila na právu podat odvolání.
21. K tomu lze uvést, že správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti řízení, což znamená, že *„řízení až do vydání rozhodnutí představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady, ve svém komplexu. Stejně tak potom jsou jako jeden celek vnímána všechna rozhodnutí povstálá v jednotlivých fázích řízení (rozhodnutí prvního stupně, rozhodnutí odvolací)“* (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 4 Ads 86/2008-198). V rozsudku ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, NSS dále uvedl, že *„v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde stěžovatel) napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna rozhodnutí ale spočívá výhradně ve změně výroku, protože pouze výrok je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu, kterou se přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Změna výroku navíc musí být podepřena vyložením důkazního a právního stavu a z nich vyplývajících odlišností mezi důvody rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně. Za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí, je třeba zvážit, zda povaha věci připouští jeho změnu, či zda není na místě jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k nápravě vad.“*
22. Byť lze k naposledy citovanému rozsudku doplnit, že podle platné právní úpravy se za určitých okolností může změna rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dotýkat i (jen) jeho odůvodnění, postup podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se primárně uplatní v případě změn výrokové části (srov. též Vedral, J.: *Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Bova Polygon, 2012. komentář k § 90 odst. 1). Žalobce se proto mýlí, pokud má za to, že změna rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v odvolacím řízení se může týkat výhradně odůvodnění rozhodnutí, a nikoliv jeho výroku. Opak je pravdou, neboť lze-li v odvolacím řízení vady výroku odvoláním napadeného rozhodnutí odstranit na základě podkladů shromážděných v průběhu řízení v prvním stupni či v průběhu odvolacího řízení, má takový postup přednost před zrušením odvoláním napadeného rozhodnutí, a to zejména s ohledem na zásady rychlosti a hospodárnosti řízení (§ 6 odst. 1 a 2 správního řádu). Pokud lze napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34).
23. Je pravdou, že postup podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu má omezení a nelze jej uplatnit ve všech případech. V zákoně je tak mj. uvedeno, že je změna rozhodnutí vyloučena, pokud by účastník správního řízení *brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se*. K takové situaci by došlo tehdy, pokud by účastník řízení v důsledku podstatné změny výroku odvoláním napadeného rozhodnutí ztratil možnost vznést námitky proti závěrům odvolacího správního orgánu týkajícím se skutkových či právních otázek, jež

nebyly vůbec nastoleny v řízení před správním orgánem prvního stupně a jejichž posouzení vedlo k závěrům, na nichž odvolací správní orgán založil odlišné rozhodnutí ve věci samé, resp. změnu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jinými slovy odlišné hodnocení věci odvolacím správním orgánem nesmí být pro účastníka řízení překvapivé. Překvapivost rozhodnutí je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, č. 27, sv. 32 Sb. ÚS). Zároveň z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu dále plyne, že pro nepřípustnost změny rozhodnutí správního orgánu prvního stupně musí být splněna i podmínka, že v příčinné souvislosti se ztrátou možnosti odvolání jsou ohrožena práva účastníka řízení.

24. V projednávané věci o nepřípustnou změnu prvostupňového rozhodnutí nešlo. Z jeho odůvodnění je nade vší pochybnost zřejmé, že ministerstvo veškeré své úvahy a výklad týkající se existence důvodu zamítnutí žádosti opíralo o § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, jenž stanoví jako důvod zamítnutí žádosti existenci důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toto ustanovení bylo, na rozdíl od ustanovení uvedeného pod písm. g), doslovně citováno v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Ministerstvo se v napadeném rozhodnutí obsáhle zabývalo výkladem ustanovení pod písm. h) a pojmu veřejný pořádek, přičemž skutečnosti zjištěné o chování žalobce na základě utajované informace poměřovalo právě tím, zda zakládají obavu, že by žalobce mohl *závažným způsobem narušit veřejný pořádek*. Naopak v odůvodnění napadeného rozhodnutí není ani zmínka o tom, že by důvodem zamítnutí žádosti byla skutečnost, že je žalobce zařazen do informačního systému členských států ve smyslu § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Dokonce ani v části odůvodnění, v níž ministerstvo hodnotilo povahu skutečností zjištěných z utajované informace, není ani náznak toho, že by taková skutečnost mohla být obsahem utajované informace.
25. Výrok prvostupňového rozhodnutí je tedy zjevně nesprávný, jak správně konstatovala žalovaná, přičemž lze připustit, že odkaz na nesprávné ustanovení zákona o pobytu cizinců mohl být pro žalobce do jisté míry matoucí. Nicméně i přesto obsah odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nezakládal jakoukoliv pochybnost o tom, z jakého důvodu byla žalobcova žádost zamítnuta. Důvod zamítnutí žádosti zakládající se na § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců byl v odůvodnění explicitně popsán a vysvětlen. Žalobce si proto musel být od počátku vědom toho, jaký důvod k zamítnutí žádosti vedl, a to tím spíše, že byl již při podání odvolání zastoupen advokátem, tedy profesionálem v oboru práva. Z kontextu celého prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že spíše než o věcnou chybu šlo o zjevnou chybu v psaní, ke které došlo záměnou písmene g za písmeno h ve výroku prvostupňového rozhodnutí.
26. Soud za daných okolností konstatuje, že žalobce nebyl dílčí změnou výroku prvostupňového rozhodnutí zásadním způsobem zkrácen na právu podat odvolání a nebyla mu upřena dvojinstančnost řízení. Napadeným rozhodnutím byla odstraněna pouze dílčí nesprávnost výroku prvostupňového rozhodnutí spočívající v chybném psaní, meritorně se však na posouzení věci nic nezměnilo, jak plyne z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Veškeré úvahy týkající se skutkového či právního hodnocení věci ve smyslu § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců byly obsaženy v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, s jehož závěry mohl žalobce polemizovat již v podaném odvolání. V odvolacím řízení nedošlo ke změně právní kvalifikace ani ke změně skutkových zjištění či jinému procesnímu postupu žalované, který by bylo možno hodnotit z pozice žalobce

v kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí jako překvapivé či nepředvídatelné. Lze tak uzavřít, že žalovaná postupovala správně, pokud prvostupňové rozhodnutí změnila podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, aniž by přistoupila k jeho zrušení. Žalobní bod je nedůvodný.

27. Druhým žalobním bodem žalobce napadá relevantnost a věrohodnost utajované informace, na jejímž základě správní orgány dospěly k závěru, že byla naplněna podmínka existence důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců. Žalobce uvádí, že mu nejsou známy žádné okolnosti, které by takový závěr odůvodňovaly.
28. Konstantní judikatura NSS v případě rozhodování na základě utajovaných informací zastává názor, že zprávy zpravodajských služeb nemohou být „*pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32). 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 tyto skutečnosti verifikovat a aprobovat jejich věrohodnost a relevanci (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54, č. 4279/2022 Sb. NSS). 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 Nejvyšším správním soudem v rozsudku 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 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.*“
29. Ani ministerstvem zmiňovaná okolnost, že původcem utajované informace je orgán, jenž se zabývá vyšetřováním té nejzávažnější trestné činnosti, není důvodem pro automatické přiznání atributů věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance utajované informace. Původce utajované informace je jistě jedním z aspektů, které je nutno při posuzování podkladu zohlednit (např. pokud by obsah informace byl zcela mimo působnost tohoto původce, jistě by bylo třeba přistupovat k takové informaci s krajní opatrností). Na druhou stranu nelze vyloučit ani to, že i kompetentní orgán může sám být uveden v omyl ze strany svých informačních zdrojů, popř. může sám správně dílčí informace mylně vyhodnotit a vyvodit z nich chybné závěry (viz rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2016, č. j. 4 Azs 255/2015-49).

30. Judikatura (např. rozsudky NSS č. j. 3 Azs 298/2019-36 a č. j. 2 Azs 259/2019-28) dále ve vztahu k požadavkům na ověřitelnost utajovaných informací rozlišuje situace, kdy je důvodné nebezpečí narušení veřejného pořádku či bezpečnostního ohrožení dovozováno z jedné konkrétní skutečnosti či události zachycené v důkazu z trestního řízení nebo z nějakého relativně izolovaného (jednorázového, úzce zaměřeného, specifického, krátkou dobu trvajícího apod.) chování, od situací, kdy jde o poznatky založené na dlouhodobějším monitorování činnosti dané osoby. V prvním případě je odůvodněný požadavek, aby utajovaná informace byla přímo doprovázena důkazem, z něhož vychází, neboť takto izolovanou skutečnost je třeba doložit obzvláště věrohodným a přesvědčivým způsobem. Pokud však utajovaná informace je souhrnem dlouhodobějších poznatků, nemusí být její součástí konkrétní důkazy, z nichž čerpá. Postačí, že informace obsažené v utajované části správního spisu mají povahu metainformací původce utajované informace o obsahu (reprodukcí obsahu) konkrétních důkazů z uváděných trestních řízení (nejedná se toliko o názory původce informací, ale o reprodukci obsahu důkazů pořízených v různých trestních řízeních).
31. Utajované informace, i když spočívají pouze v reprodukci obsahu konkrétních úkonů v trestním řízení či operativních nástrojů zpravodajských služeb, by měly obsahovat popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má původce utajované informace 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 ne vyfabulované a aby tyto informace poskytovaly dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (viz rozsudky NSS ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 Azs 226/2020-30, a ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS). Za takových okolností by si již soud mohl učinit úsudek, zda jsou informace natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu žalobce v podobě zamítnutí jeho žádosti. 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 NSS ze dne 8. 9. 2016, č. j. 3 Azs 239/2015-35).
32. Soud se pečlivě seznámil s utajovanou informací uchovávanou odděleně od správního spisu. Je zjevné, že utajované skutečnosti, na kterých správní orgány založily závěr o nebezpečí závažného ohrožení veřejného pořádku žalobcem, jsou jednotlivě i ve svém souhrnu závažné a nelze je bagatelizovat. Přesto však soud nemůže přehlédnout, že utajovaná informace a skutečnosti v ní uvedené nesplňují požadavky na ověřitelnost a přesvědčivost. Utajovaná informace obsahuje na úvod shrnující hodnocení žalobcova chování, na které pak navazuje vcelku obecný popis skutečností, z nichž původce informací dovozuje závěr o existenci důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit závažným způsobem veřejný pořádek. Skutečnosti popisující žalobcovo chování lze přitom rozčlenit na tři dílčí okruhy, které v nižší či vyšší míře obecnosti uvádí okolnosti a zjištění týkající se žalobcových aktivit.
33. První část zjištění popisuje napojení žalobce na určitý okruh osob. Jde však jen o zcela obecné konstatování původce informace, které není nikterak konkretizováno. Chybí jakékoliv bližší údaje o tom, v čem spočívá žalobcovo napojení na údajně závadové osoby, nakolik jsou tyto kontakty intenzivní, jak se žalobce ve vztahu k osobám chová, zda plní

nějaké úkoly apod. V této části utajované informace nejsou uvedeny žádné zdroje, z kterých původce informace svá zjištění čerpal (a to ani typově, natož konkrétně), ani okolnosti jejich získání, takže nelze učinit žádný závěr o míře věrohodnosti informací. Tuto část utajované informace tedy nelze nikterak verifikovat.

34. Druhý okruh zjištění obsažený v utajované informaci je o poznání konkrétnější, přičemž lze souhlasit s žalovanou, že se týká žalobcova osobního chování, a to v rámci jeho výdělečné činnosti. Soud přitom hodnotí pozitivně, že tato část obsahuje zdroj informací, který lze považovat za věrohodný. Nicméně tento zdroj zachycuje jen jeden dílčí aspekt či předpoklad pro posouzení žalobcova chování, avšak neobsahuje již žádné další konkrétní a ozdrojované údaje o tom, jaké konkrétní činnosti žalobce vyvíjel za účelem dosažení údajného cíle jednání, který je mu kladen za vinu. V tomto ohledu chybí konkrétní a kvantitativní údaje popisující způsob provedení, rozsah této činnosti či její výsledky. V podstatě jde opět pouze o hodnocení, k němuž dospěl původce informace, aniž by jeho závěry byly založeny na věcně podložených údajích. I přes nepopiratelnou závažnost závěrů plynoucích z této části utajované informace, nelze s ohledem na absenci konkrétních údajů nikterak hodnotit relevantnost či přesvědčivost prezentovaných zjištění.
35. Třetí část zjištění se soustředí na jednu konkrétní okolnost týkající se žalobcova podnikání. Jako zdroj je v tomto případě odkazováno na novinový článek, z něhož původce utajované informace pravděpodobně vycházel. Takový zdroj informací neodmyslitelně patří mezi způsoby zjišťování informací v rámci operativně pátracích metod, jeho věrohodnost je však z povahy věci diametrálně odlišná od informací zjištěných např. vlastní operativní činností původce informace. Novinovému článku, i když sama jeho existence je ověřitelná, zpravidla nelze přičítat velkou váhu a informace v něm obsažené je více než vhodné ověřit i pomocí dalších nezávislých zdrojů. Navíc není soudu zřejmé, proč je novinový článek uvedený jako zdroj informací hodnocen jako utajovaná skutečnost, když jde o zdroj veřejně dostupný. Nelze samozřejmě vyloučit, že důvod utajení může spočívat v tom, že je třeba uchovat tajnou i pouhou skutečnost, že jinak veřejně dostupné informace jsou předmětem zájmu příslušných orgánů státu. Takovou okolnost by však bylo třeba blíže vysvětlit. I v tomto případě lze navíc vznést výhradu, že utajovaná informace neobsahuje žádné konkrétní údaje. Absentuje informace o způsobu provedení a o míře účasti žalobce na tomto jednání. Dále absentuje hodnocení, zda šlo o výsledek trestné činnosti, jednání, které lze hodnotit jako „pouze“ protiprávní (např. porušení smlouvy), nebo jen jednání nemravného. Jinými slovy není zřejmé, jak se celá událost odehrála a zda skutečně jde o jednání relevantní z hlediska možného ohrožení veřejného pořádku v České republice.
36. Lze tak shrnout, že převážná část zjištění obsažených v utajované informaci představuje jen poměrně vágní a velmi zobecňující závěry, k nimž původce informace dospěl vlastní pátrací činností. Z větší části chybí bližší popis chování, jednání či jiné činnosti žalobce, úvahy původce informace nejsou věcně podložené a odůvodněné, přičemž není zřejmé, z jakých dalších zdrojů původce utajované informace ve svých úvahách vycházel, ani jakým způsobem a za jakých okolností došlo k jejich zjištění či ověření. Utajovaná informace v předloženém rozsahu nedává soudu, který „supluje obhajobu“, a musí tak namísto ní ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění, záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé pro závěr o nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku žalobcem. Byť soud musí znovu zopakovat, že obsah utajované informace je závažný, a pokud by byla ověřitelně a přesvědčivě zdůvodněna, mohla by i každá její část samostatně sloužit jako důvod zamítnutí žádosti, za daného stavu nelze

s ohledem na stručnost a obecnost považovat utajovanou informaci za přesný, přesvědčivý a věrohodný podklad k tomu, aby mohl soud (a před ním i správní orgány) plnit úlohu garanta zákonnosti napadeného rozhodnutí. I v nyní projednávané věci tak platí to, co uvedl NSS v obdobném kontextu ve shora citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 270/2021-54, tedy že utajovaná informace „je stručná, zcela obecná, a to v podobě, která znemožňuje soudu si o ní učinit jakýkoli úsudek. Je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti stěžovatele, případně dalších osob, a ty odlišit od názoru zpracovatele na to, co z nich vyplývá či co se dá dovodit. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů [...]“.

37. Soud si je vědom toho, že původce utajovaných informací se nachází v nelehké situaci, neboť bližším popisem žalobcova jednání, identifikací zdrojů informací a uvedením skutečností relevantních pro posouzení věrohodnosti těchto informací, může potenciálně ohrozit zdroj informací nebo výsledky své činnosti. Byť správní orgány i soudy budou s utajovanou informací nakládat v režimu utajovaných informací, dostanou se k ní další subjekty, konkrétně úřední osoby a soudci. Každé rozšíření okruhu subjektů, které k utajované informaci mají přístup (i když jsou povinny s ní nakládat v režimu příslušného stupně utajení), zvyšuje riziko jejího vyzrazení. Na druhé straně, pokud původce informace nebude konkrétnější a sdílnější, jeho informace nemohou být dostatečným podkladem pro závěr o tom, že pobyt žalobce není v souladu se zájmy České republiky (z důvodu nebezpečí pro veřejný pořádek). Může se tak stát, že správní orgány nebudou schopny unést své důkazní břemeno ohledně neslučitelnosti pobytu žalobce se zájmy České republiky (viz rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2014, č. j. 4 As 108/2013-69).
38. Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že skutková podstata věci, z níž správní orgány vycházely, nemá dostatečnou oporu ve spisech, neboť nelze ověřit věrohodnost skutečností zachycených v utajované skutečnosti. Žalobní bod je proto důvodný.
39. Posledním třetím žalobním bodem je namítáno, že správní orgány nesplnily povinnost seznámit žalobce, popřípadě jeho zástupce s obsahem utajované informace (alespoň v omezeném rozsahu), a znemožnily mu tak vyjádřit se, případně vyvrátit účastnickým výslechem její věrohodnost.
40. K tomu je třeba nejprve předeslat, že zákon o pobytu cizinců ani žádný jiný právní předpis negarantuje žadateli o pobytové oprávnění právo být za každých okolností vyslechnut, natož k obsahu utajované informace, která se uchovává odděleně mimo spis. Právní předpisy neukládají správním orgánům ani povinnost seznamovat (v přípustném rozsahu) žadatele z úřední povinnosti s obsahem utajované informace, ať již v úplném, či omezeném rozsahu. Naopak správní orgán má povinnost zachovat mlčenlivost o jemu zpřístupněných utajovaných informacích a nezmařit účel jejich utajení (§ 36 odst. 3 správního řádu druhá věta před středníkem). Na druhou stranu postup správních orgánů při využití utajovaných informací, jak bude níže uvedeno, nemůže vést k úplnému popření zásady kontradiktornosti řízení. Je však primárně na žadateli o pobytové oprávnění, aby v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* střežil ve správním řízení svá práva a v případech, kdy je podkladem pro rozhodnutí i utajovaná informace uchováváná odděleně od správního spisu, se případně dožadoval práva na sdělení jejího obsahu v přípustném rozsahu nezbytném k efektivní obraně jeho práv.

41. Z obsahu správního spisu plyne, že žalobce využil práva na seznámení se s obsahem správního spisu v průběhu správního řízení, a to nejprve prostřednictvím svého zmocněnce, který nahlížel do spisu dne 28. 3. 2019 (před vydáním prvostupňového rozhodnutí), a následně prostřednictvím v té době nově ustanoveného zástupce, který nahlížel do spisu dne 16. 5. 2019 (po vydání prvostupňového rozhodnutí). Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by se některý z nich domáhal sdělení obsahu utajované informace či nahlédnutí do ní, a to ani v přípustně omezeném rozsahu. Soud však nepřehlédl, že se žalobce sdělení obsahu utajované skutečnosti domáhal následně v doplnění odvolání podaném dne 21. 5. 2019. Uvedl v něm totiž, že pokud byl zařazen do některého z informačních systémů, žádá, aby byl s touto skutečností seznámen, aby se proti takovému zařazení mohl bránit. V kontextu se skutečností, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí bylo uvedeno, že žádost byla zamítnuta právě z důvodu zařazení žalobce do informačního systému členských států podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců a že žalobci nemohl být znám obsah utajované informace, na jejímž obsahu ministerstvo založilo zamítnutí žádosti, nelze uvedenou žádost posuzovat úzce. Je totiž zjevné, že se žalobce domáhal seznámení s utajovanou informací, aby se mohl účinně bránit proti zjištění, která jsou v ní obsažena, přičemž již do odvolání zahrnul argumentaci, kterou jednak zpochybnil možnost, že by byl zařazen do informačního systému členských států, ale zároveň stručně (a obecně) zpochybnil i zjištění ministerstva o tom, že by jeho činnost zakládala důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Bylo tedy na žalované, aby v souladu se zásadou součinnosti (§ 4 odst. 4 správního řádu) na požadavek žalobce obsažený v doplnění odvolání procesně odpovídajícím způsobem reagovala.
42. To samozřejmě neznamena, že bylo povinností žalované seznámit žalobce s plným obsahem utajované informace vedené odděleně od správního spisu. Správní orgány totiž nemají obecně povinnost (a ani oprávnění) umožnit účastníkům řízení seznámit se s (úplným) obsahem takových informací, které jsou vedeny odděleně od správního spisu a nejsou jeho součástí (§ 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců a § 36 odst. 3 správního řádu), pokud by tím byl zmařen účel jejich utajení.
43. Otázkou přístupu cizince k utajované informaci a sdělení skutečností vyplývajících z utajovaných podkladů se aktuálně zabýval NSS například v již citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 270/2021-54, jehož závěry následně rozvinul v navazujícím rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-48. NSS v něm konstatoval, že i v nenárokovém řízení, na něž se nevztahuje § 36 odst. 3 věta druhá správního řádu, což je i případ řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, mají správní orgány, pokud rozhodují na základě utajované informace, *povinnost sdělit alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti (skutkové okolnosti) z utajovaných podkladů vyplývají*. NSS k tomu uvedl:
- „[22] Povinnost správního orgánu sdělit alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti (roz. skutkové okolnosti **na rozdíl** od hodnocení právních otázek) z utajovaných podkladů vyplývají, má svůj základ též v požadavcích práva EU. Článek 47 první pododstavec Listiny základních práv EU stanoví, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených uvedeným článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Právě k zaručení dodržování tohoto základního práva v rámci Unie ukládá čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy EU členským státům povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.*

[23] *Právo EU konkrétně vyžaduje, aby cizinec byl seznámen alespoň s podstatou důvodů (angl. „the essence of the grounds“, franc. „la substance des motifs“), na jejichž základě stát vůči cizinci provedl nějaké opatření, jako je např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ZZ, EU:C:2013:363). Soudní dvůr zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv EU, a to včetně zásady kontradiktornosti. Soudní dvůr uznává, že v určitých případech může poskytnutí utajených důkazů „přímo a konkrétně ohrozit bezpečnost státu, jelikož může mj. ohrozit život, zdraví či svobodu osob či odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, resp. jim v tom zabránit.“ (ZZ, C-300/11, bod 66). Vnitrostátní soud pak musí zvážit, zda a v jakém rozsahu může omezení práva cizince na obhajobu plynoucí zejména z toho, že nebyl přesně a úplně informován o důkazech a důvodech, z nichž vychází sporné rozhodnutí, ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů (tamtéž, bod 67). Vnitrostátní soud však musí v každém případě zajistit, aby dotčená osoba byla informována o „podstatě důvodů“, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, „způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů“ (tamtéž, bod 68).“*

44. V projednávané věci se již ministerstvo pokusilo této povinnosti dostat, a to tak, že v úředním záznamu shrnujícím obsah utajované informace uvedlo, že „[z]jištěné osobní jednání účastníka řízení [žalobce] představuje nebezpečí bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel, a to tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem“. Taková informace však není dostačující, neboť jednak není zcela přesná, neboť vyznívá spíše tak, že podle utajované informace má žalobce představovat ohrožení bezpečnosti České republiky (nikoliv narušení veřejného pořádku), ale především nezachycuje ani obecný popis podstaty důvodů, v nichž je riziko narušení veřejného pořádku žalobcem spatřováno. Obdobně lze uvést, že ani obecné hodnocení žalobcova chování na podkladě skutečností plynoucích z utajované informace obsažené v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (str. 4, první až třetí odstavec) nenaplnňuje požadavek na sdělení podstaty důvodů. Byť tato část odůvodnění obsahuje relativně obsáhlé zobecnění utajované informace („osobní chování žadatele“, „žadatel se tímto způsobem projevuje kontinuálně po delší dobu“, „jedná se o charakteristické chování žadatele, které představuje jeden z rysů jeho společenského statusu“, „se jedná o dlouhodobé a opakované jednání žadatele“, „závažné ohrožení zájmu společnosti na potírání kriminality“), nejde ani v tomto případě o sdělení podstaty důvodů tak, aby žalobce měl šanci se efektivně bránit proti důvodům zamítnutí žádosti. Stále jde o povšechné a obecné hodnocení žalobcova chování, jež nemůže žalobce vést k lepšímu pochopení podstaty důvodů, jež mu jsou přičítány k tíži.
45. Žádného jiného sdělení ohledně důvodů zamítnutí žádosti se žalobci v průběhu správního řízení nedostalo. Žalovaná nereagovala ani na žalobcovu, byť nepřesně formulovanou, ale řádně uplatněnou žádost o sdělení utajované informace, resp. podstaty skutečností v ní uvedených. Nesdělení podstaty důvodů, na jejichž základě byla žádost zamítnuta, mělo zásadní vliv na možnost žalobce efektivně se bránit proti zamítnutí jeho žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Uvedená vada proto mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Za daných okolností soud dospěl k závěru, že i třetí žalobní bod je důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. S ohledem na shora uvedené soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. pro podstatnou vadu řízení před správním orgánem, která mohla mít vliv na

zákonnost napadeného rozhodnutí, jakož i z důvodu, že skutkový stav, z něhož správní orgány vycházely, nemá oporu ve správním spise. Soud zároveň rozhodl o vrácení věci žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž je žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude na žalované, aby si vyžádala doplnění utajované informace tak, aby byly splněny požadavky na její přesvědčivost, věrohodnost a ověřitelnost. Pokud doplnění obdrží, tak v případě, že by hodlala na zjištěních plynoucích z utajované informace a jejího doplnění založit nové rozhodnutí ve věci, umožní před jeho vydáním žalobci seznámit se obecným způsobem s podstatou důvodů (skutkových okolností) zachycených v utajované informaci a vyjádřit se k nim. Pouze z důvodu vyloučení pochybností soud dodává, že podle čl. II odst. 1 zákona č. 176/2019 Sb. se řízení podle zákona o pobytu cizinců zahájené přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 176/2019 Sb. (tj. do 30. 7. 2019) a do tohoto dne pravomocně neskončené dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 30. 7. 2019. Po zrušení napadeného rozhodnutí se tedy neuplatní ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 176/2019 Sb., resp. zákona č. 274/2021 Sb.

47. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 14 200 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, soudního poplatku za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč a nákladů souvisejících se zastoupením advokátem ve výši 10 200 Kč. Náklady zastoupení tvoří odměna advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč, tj. celkem 9 300 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby včetně návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, sepsání repliky) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a tři paušální náhrady hotových výdajů v celkové výši 900 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobce není plátcem daně z přidané hodnoty, a proto žalobci nenáleží náhrada této daně. Náhradu nákladů řízení uložil soud žalované zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. dubna 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu