



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců Mgr. Jana Šmakala (zpravodaj) a Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobce: **A. M.**
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem v Praze 1, Opletalova 25, Praha 1,

proti
žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4,

za účasti: 1) G. G.
2) A. M.
3) T. M.
všichni bytem X,
zastoupeni advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem v Praze 1, Opletalova 25, Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-71623-4/SO-2021 ze dne 30. 6. 2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců č. j. MV-71623-4/SO-2021 ze dne 30. 6. 2021 se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna uhradit žalobci náklady řízení ve výši 35 047 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Řízení před správními orgány

1. Ministerstvo vnitra rozhodnutím č. j. OAM-8998-31/PP-2020 ze dne 3. 3. 2021 zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť je důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu dle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Zároveň podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců stanovilo žalobci lhůtu 35 dnů od právní moci rozhodnutí k vycestování z území České republiky.
2. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání. Toto odvolání žalovaná rozhodnutím č. j. MV-71623-4/SO-2021 ze dne 30. 6. 2021 zamítla a rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila.

II. Řízení před soudem

3. Proti rozhodnutí žalované žalobce brojil žalobou. V ní namítl, že s napadeným rozhodnutím se neztotožňuje a považuje jej v celém rozsahu za nezákonné. Při posuzování žádosti a stejně tak odvolání u žalobce nebyla zohledněna skutečnost, že je rodinným příslušníkem občana EU a ČR. Rozhodnutí je zatíženo vadou, neboť výklad pojmu bezpečnost státu je vágní a nerespektuje povinnost předestřít obsah a rozsah neurčitých pojmů. Poznatky o jednání žalobce také nebyly konfrontovány s požadavky unijního práva pro aplikaci výhrady veřejné (národní) bezpečnosti. Žalovaná upřednostnila bezpečnostní zájmy státu, aniž by skutečně vzala v potaz především zájmy žalobcových dětí a také zájmy manželky. Současně s tím nebylo respektováno žalobcovo právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces.
4. Žalovaná ve vyjádření uvedla, že nepopírala, že žalobce je rodinným příslušníkem občanky ČR a Evropské unie. Ve věci však bylo zjištěno, že žalobce ohrožuje bezpečnost státu, přičemž jeho integrace do společnosti v České republice a jeho veškeré jeho vazby na Českou republiku jsou v takovém případě bezvýznamné. Žádosti nebylo možné vyhovět, neboť z utajovaných informací vyplývá, že jednání žalobce představuje nebezpečí pro Českou republiku. Pojem bezpečnost státu je obsažen v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, podle jehož čl. 1 se ohrožením bezpečnosti rozumí ohrožení svrchovanosti a územní celistvosti státu, jeho demokratických základů a život, zdraví a majetkových hodnot. Z utajovaných informací č. j. V153/2020-OAM a č. j. V5/2018-OAM vyplývá skutečnost, že žalobce představuje nebezpečí pro bezpečnost České republiky, tedy svým jednáním by mohl být způsobilý ohrozit zájem chráněný zákonem o bezpečnosti ČR. Žalobce si sice mohl na území České republiky vytvořit intenzivní a trvalé vazby, nicméně podle názoru žalované neprokázal, že by tyto vazby byly výlučně spjaté s územím České republiky. Následky jednání žalobce tak musí nést jeho rodina.

II. a) Kasační rozhodnutí NSS

5. Krajský soud původně žalobu zamítl rozsudkem č. j. 77 A 89/2021-93. V něm shledal správným výklad, který správní orgány zaujaly ve vztahu k § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců k pojmu ohrožení bezpečnosti státu, i uplatnění tohoto výkladu na

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

skutkové okolnosti případu. Celkově však tuto otázku soud nepovažoval za významnou, neboť již dříve správní orgány i soudy konstatovaly, že žalobce představuje nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem, což také vede k uplatnění § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Případná nesprávná kvalifikace jednání žalobce jako ohrožení bezpečnosti státu tak nemohla mít vliv na právní výsledek řízení o žádosti. Závěrem soud odmítl, že by rodinné příslušníky žalobce bylo možné bez dalšího považovat za osoby zúčastněné na řízení.

6. V rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60 ze dne 27. 4. 2022 shledal Nejvyšší správní soud postup krajského soudu nepřezkoumatelným při seznamování se s podklady pro rozhodnutí (utajovaným informacemi) a nesprávným ve vztahu k nerozlišování mezi důvody pro zamítnutí žádosti. Zavázal tak krajský soud, aby se všichni členové rozhodujícího senátu přímo (bezprostředně) prokazatelně seznámili s utajovanými informacemi, které byly rozhodné pro vydání napadeného rozhodnutí. Na základě obsahu správního spisu doplněného o obsah relevantních utajovaných informací byl krajský soud dále povinen posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí a vypořádat se se všemi žalobními námitkami. Neměl přitom libovolně zaměňovat jednotlivé důvody pro zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. V souladu s citovanou judikaturou měl krajský soud v řízení rovněž posoudit, zda a kterým rodinným příslušníkům žalobce náleží postavení osob zúčastněných na řízení.

II. b) Řízení po vrácení věci soudu

7. Vázán názorem Nejvyššího správního soudu soud obstaral utajované informace vedené pod č. j. V153/2020-OAM a č. j. V5/2018-OAM. Všichni soudci rozhodujícího senátu se s těmito informacemi, které mají povahu podkladu pro rozhodnutí, bezprostředně seznámili. V soudním spisu je o tom záznam.
8. Protože Nejvyšší správní soud jasně nevyjádřil, zda má krajský soud považovat rodinné příslušníky žalobce za osoby zúčastněné na řízení, z praktických důvodů [srov. níže část III. a)] krajský soud vyzval manželku žalobce a pět dětí žalobce, zda budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Z oslovených uplatnili práva osoby zúčastněné na řízení manželka žalobce, syn T. a dcera A.

II. c) Vyjádření účastníků při jednání

9. Procesní strany setrvaly při jednání na svých stanoviscích. Žalobce prostřednictvím zástupce zdůraznil, že pokud by skutečně představoval intenzivní nebezpečí, muselo by se za dobu jeho pobytu projevit. Nijak se však neprojevilo, žalobce nebyl nikdy například trestně stíhán. Dále popsal situaci rodiny a dopad, jaký na rodinu má neudělení pobytu.
10. K situaci rodiny se dále vyjádřily osoby zúčastněné na řízení 1) a 2), tedy manželka a dcera žalobce. Manželka žalobce uvedla, že jsou malá arménská rodina, na zajišťování jejíchž potřeb je nyní sama. Žalobce musel v průběhu řízení o kasační stížnosti vycestovat, takže je v zahraničí. Synové žalobce chodí do školy, takže do skončení školního roku nemohli být se žalobcem v osobním kontaktu, byť jim velmi chybí. Teprve se skončením školního roku má rodina naplánovanou cestu do Jerevanu. Zároveň dcera A. sama studuje na vysoké škole v Praze. Protože ještě není vdaná, měl by na ni dohlížet její otec, který jí byl vždy připraven pomoci. To nyní není možné nahradit, neboť manželka žalobce se musí starat o mladší syny v K. V. a nemůže být vždy dceři k dispozici, jako by býval žalobce. Celkově manželka žalobce uvedla, že jí žalobce chybí jako manžel i jako otec společných dětí.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Současná situace je tedy nepříznivá pro všechny členy rodiny a nepovažuje ji za plnohodnotný manželský a rodinný život.

11. Dcera žalobce potvrdila výše uvedená tvrzení s tím, že je zřejmé, jak velmi se matka bez žalobce trápí. Dále podrobně popsala vlastní vzájemné vztahy s otcem a všechno, co pro ni dělal.

III. Posouzení věci

12. Žaloba je důvodná. Žalobci byla zachována jeho procesní práva, neboť byl zpraven o podstatě utajovaných informací; správní orgány přitom správně vyložily i význam pojmu bezpečnosti státu. Neuvedly však, které utajované informace hodnotí jako nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu. To bylo podstatné proto, že již dříve byly totožné či alespoň obdobné informace o jednání žalobce hodnoceny jako nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Tyto dva důvody pro zamítnutí žádosti nelze dle kasačně závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu libovolně zaměňovat, byť oba vedou k zamítnutí žádosti podle totožného ustanovení zákona o pobytu cizinců. Protože správní orgány tyto důvody neuvedly, nemohl krajský soud vyloučit, že postupovaly libovolně.

III. a) Určení osob zúčastněných na řízení

13. Soud v předchozím rozsudku č. j. 77 A 89/2021-93 zaujal a podrobně odůvodnil stanovisko, že rodinní příslušníci žalobce nejsou osobami, které by s ohledem na povahu věci nebo okolnosti případu připadaly do úvahy jako osoby zúčastněné na řízení, a to zejména v reakci na odůvodnění rozsudku NSS č. j. 5 Azs 314/2020-52. Proti tomuto názoru žalobce brojil kasační stížností, která v posouzení této otázky nebyla shledána důvodnou, avšak ani nedůvodnou.
14. Nejvyšší správní soud k vymezení osob zúčastněných na řízení v souzené věci nezaujal žádný jednoznačný postoj. Z jeho kasačně závazného rozsudku plynou především obecná východiska, tedy že (1) krajský soud nese odpovědnost za správné stanovení okruhu osob, u nichž jsou splněny materiální podmínky dle § 34 odst. 1 s. ř. s., a že (2) okruh účastníků správního řízení a osob zúčastněných na řízení nemusí být nutně stejný (posouzení je „nutno striktně oddělit“).
15. Z toho však v předchozím řízení krajský soud již vycházel (srov. např. odst. 63, 66, 68 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-93) a judikatura citovaná kasačně závazným rozsudkem jiný právní náhled na souzenou věc nepřináší: Rozsudek č. j. 1 As 39/2004-75 se týkal vyrozumění „účastníka správního řízení odlišného od žalobce,“ přičemž v nyní souzené věci žádný takový účastník správního řízení zjevně nebyl. Rozsudek č. j. 5 As 3/2007-68 se pak týkal vyrozumění osoby, o jejímž postavení osoby zúčastněné na řízení *nebylo pochyb již z napadeného rozhodnutí*. V nyní souzené věci však soud neměl pochybnosti přesně opačného ražení – měl jednoznačně za to, že rodinní příslušníci žalobce osobami zúčastněnými na řízení nejsou.
16. Stručně řečeno, v otázce určení okruhu osob účastněných na řízení nebyl Krajský soud v Plzni zavázán rozsudkem č. j. 2 Azs 17/2022-60 k jinému právnímu posouzení, neboť v něm Nejvyšší právní soud nevyslovil (odlišný) závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 Afs 59/2007-56 ze dne 8. 7. 2008, č. 1723/2008 Sb. NSS). Nadále tedy vychází z toho, že

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rodinní příslušníci žalobce nejsou osobami, které přichází do úvahy jako osoby zúčastněné na řízení. Toto jejich postavení nelze *bez dalšího* dovodit z povahy věci (tj. rozhodnutí o pobytové oprávnění žalobce), z jejich vlastního postavení rodinných příslušníků, ani z okolností případu, které žalobce nijak konkrétně netvrdil. *Bez přistoupení dalších okolností* jde o osoby, které jsou ve svých právech a povinnostech dotčeny vydáním napadeného rozhodnutí pouze prostřednictvím žalobce a fakticity vztahů s ním, tedy *nepřímo*, a stejně tak *nepřímo* mohou být dotčeny zrušením tohoto rozhodnutí.

17. Jakkoliv soud nezměnil právní názor na to, že by rodinní příslušníci žalobce neměli být osobami zúčastněnými na řízení, z procesně praktických důvodů se dotázal manželky a dětí žalobce, zda budou uplatňovat práva podle § 34 s. ř. s.
18. Nelze totiž ztrácet ze zřetele, že některá aktuální rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zjevně tendují k tomu, že všichni (blízcí) rodinní příslušníci žadatele o pobytové oprávnění mají být považováni za osoby, které přicházejí do úvahy jako osoby zúčastněné na řízení. Žalobce v průběhu řízení před krajským soudem přílehlavě poukázal na rozsudek č. j. 5 Azs 314/2020-52, následně pak v řízení o kasační stížnosti poukázal na rozsudek č. j. 5 Azs 308/2020-76 ze dne 18. 2. 2022.
19. Proti závěrům rozsudku č. j. 5 Azs 314/2020-52 se krajský soud podrobně vymezil v předchozím rozsudku vyhlášeném v nyní souzené věci; tyto výhrady platí i pro obdobně koncipovaný rozsudek č. j. 5 Azs 308/2020-76. S některými úvahami krajského soudu souhlasil i Nejvyšší správní soud v odst. 32 a 33 kasačního rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60. Celkově však právní názor krajského soudu nebyl potvrzen a nelze ani předvídat, že tomu tak bude. Nelze totiž ani předvídat, jak názory vyslovené v rozsudcích č. j. 5 Azs 314/2020-52 a č. j. 5 Azs 308/2020-76 bude Nejvyšší správní soud uplatňovat a zda je uplatňovat vůbec bude.
20. V této souvislosti je třeba připomenout, že Krajský soud v Plzni nejednal s rodinnými příslušníky žalobce jako s osobami zúčastněnými na řízení již v řadě předchozích věcí žalobce a Nejvyšší správní soud doposud tento postup neshledal vadným (NSS posuzuje vymezení osob zúčastněných na řízení před krajským soudem *ex officio*); sám s nimi ostatně také tak nejednal. To je významné tím spíše, že závěry rozsudků č. j. 5 Azs 314/2020-52 a č. j. 5 Azs 308/2020-76 přímo dopadají na některé z věcí žalobce, které krajský soud i Nejvyšší správní soud posuzovaly:
21. Rozsudek č. j. 5 Azs 308/2020-76 se vztahuje při nejmenším na přezkum řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, tedy mimo jiné přímo na právní věc žalobce souzenou Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Azs 259/2019 a 2 Azs 241/2020. V této věci žalobce nebyla argumentace týkající se osob zúčastněných na řízení ze strany soudů nikdy uplatněna, ač je tato otázka posuzována *ex officio*, a to ani ve vztahu k manželce žalobce jako nositelce oprávnění ke sloučení rodiny v té věci.
22. Rozsudek č. j. 5 Azs 314/2020-52 se pak vztahuje při nejmenším na přezkum řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, tj. věc, které je předmětem nynějšího řízení. Přesto jeho závěry ohledně osob zúčastněných na řízení Nejvyšší správní soud v kasačním rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60 na nynější věc neuplatnil.
23. Krajský soud v Plzni ovšem vychází z toho, že argumentace rozsudků č. j. 5 Azs 314/2020-52 a č. j. 5 Azs 308/2020-76 je zjevně zobecnitelné povahy a vztahuje se při nejmenším ke každému pobytovému oprávnění, díky němuž by došlo k faktickému umožnění soužití

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rodiny na území ČR, tj. značnou část cizinecké pobytové agendy rozhodovanou před soudy. Tuto argumentaci nelze logicky zúžit jen na okruh toho kterého pobytového oprávnění, o něž v odkazovaných věcech šlo. To ostatně výslovně plyne z odst. 15 rozsudku č. j. 5 Azs 308/2020-76, který obecně uvádí, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu je třeba rodinné příslušníky cizince považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení.

24. Krajský soud setrvává na svém původním závěru z rozsudku č. j. 77 A 89/2021-93, že tento obecný názor k určení osob zúčastněných na řízení by sice dopadal na nyní souzenou věc žalobce, avšak neplyne z dosavadní prejudikatury, citovanými rozsudky č. j. 5 Azs 314/2020-52 a č. j. 5 Azs 308/2020-76 nebyl ani jinak dostatečně odůvodněn a není v rozhodovací praxi ani uplatňován. To lze ostatně opět ilustrovat na jedné z předchozích věcí žalobce: pod sp. zn. 57 A 82/2018 krajský soud rozhodoval ve věci žádosti žalobce o udělení povolení k trvalému pobytu, která zjevně (nepřímo) ovlivňuje soužití rodiny usazené v ČR, s rodinnými příslušníky žalobce však nejednal. Tento postup Nejvyšší správní soud neshledal vadným, a to ani v nedávném rozsudku č. j. 3 Azs 246/2020-39 ze dne 24. 5. 2022.
25. Výše uvedenou argumentaci lze shrnout tak, že krajský soud má za to, že závěry citovaných rozsudků 5. senátu Nejvyššího správního soudu k určení osob zúčastněných na řízení dopadají na souzenou věc. Tento názor Nejvyšší správní soud v kasačním rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60 nepotvrdil, ani jej neshledal nesprávným. Tyto závěry dopadaly i na předchozí věci žalobce, nebyly v nich však Nejvyšším správním soudem nikdy uplatněny. Zároveň má krajský soud za to, že závěry citovaných rozsudků 5. senátu Nejvyššího správního soudu nejsou správné, a proto je obecně nemíní uplatňovat, což vysvětlil již v předchozím rozsudku č. j. 77 A 89/2021-93. Tento názor a související postup krajského soudu Nejvyšší správní soud v kasačním rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60 nepotvrdil, ani jej neshledal nesprávným.
26. Krajský soud byl tedy v situaci, kdy se judikatura Nejvyššího správního soudu k určení okruhu osob zúčastněných na řízení dosti významně vyvíjí, avšak Nejvyšší správní soud v kasačním rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60 k tomuto vývoji přes námítky žalobce (stěžovatele) nezaujal žádný postoj. Proto se krajský soud po kasaci předchozího rozsudku ve věci z procesních důvodů rozhodl neriskovat, že jeho nové rozhodnutí bude znovu zrušeno z procesních důvodů. Tím by se opět odsunulo konečné rozhodnutí o věci samé, což by zjevně neprospělo veřejnému zájmu na tom, aby žalobce nepobýval na území ČR, ani samotnému žalobci, který má právo na projednání jeho věci v přiměřené době a bez zbytečných průtahů.
27. Protože uvedené nejasnosti nelze vyřešit v řízení o žalobě a protože je namístě předejít protahování řízení řešením procesních otázek, krajský soud veden praktickými ohledy přijal *pro účely tohoto konkrétního řízení*, že rodinní příslušníci žalobce by mohli být osobami zúčastněnými na řízení o žalobě (arg. *superfluum non nocet*). Nadále však setrvává na svém obecném názoru, že bez dalšího není *právní důvod* je považovat za osoby přicházející do úvahy jako osoby zúčastněné na řízení.
28. Nejasnost výše popsaných judikatorních závěrů Nejvyššího správního soudu v obecné rovině i v rovině jejich uplatnění na různé právní věci žalobce se ovšem projevila i při určení okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Žalobce totiž původně v řízení o žalobě neoznačil nikoho, kdo by přicházel do úvahy jako osoba zúčastněná na řízení. V řízení o kasační stížnosti označil manželku, dceru A. a syny T. a G. Věcně přitom žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

odvíjel rozsah svých hmotných práv především od dcery A. jako občanky ČR a EU, teprve druhotně jej odvíjel od postavení manželky a ostatních potomků. Žalobce se tedy s odkazem na rozsudky č. j. 5 Azs 314/2020-52 a č. j. 5 Azs 308/2020-76 domáhal, aby se řízení účastnili jeho rodinní příslušníci, aniž by však označil dceru Annu, již závěry oněch rozsudků svědčí nejvíce.

29. Krajský soud byl však kasačně vázán, aby sám (správně) stanovil okruh osob, u nichž jsou splněny materiální podmínky dle § 34 odst. 1 s. ř. s., aniž by kasačně závazným rozsudkem byla vymezena jakákoliv hlediska posouzení uplatnitelná na souzenou věc (srov. výše odst. 15). Oslovil proto *všechny jemu známé blízké* rodinné příslušníky žalobce (manželku a pět potomků), byť u části z nich žalobce jejich účast v řízení ani sám nežádal.

III. b) Zachování procesních práv v řízení vedeném na základě utajované informace

30. V souzené věci správní orgány uplatnily § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, podle něhož Ministerstvo zamítne žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Tyto skutečnosti ministerstvo zjistilo z utajovaných informací poskytnutých Policí ČR.
31. Věci žalobce Krajský soud v Plzni posuzoval již několikrát. V předchozích řízeních opakovaně žalobci vyhověl, jeho rozhodnutí byla však opakovaně zrušena Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudky NSS č. j. 1 Azs 330/2019-36 ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28 ze dne 12. 3. 2020, č. 4031/2020 Sb. NSS, č. j. 3 Azs 298/2019-36 ze dne 18. 5. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020-27 ze dne 17. 8. 2020, č. j. 2 Azs 241/2020-29 ze dne 19. 8. 2020).
32. Z těchto rozhodnutí plyne, že Nejvyšší správní soud považuje utajované informace poskytnuté policií z pohledu požadavků na přesvědčivost, přesnost a věrohodnost pro účely tohoto správního řízení za dostačující, byť se nejedná o konkrétní důkazy z trestních řízení. Tyto informace pak vytvářejí plastický, dlouhodobý a poměrně ucelený obraz o tom, jaké činnosti a kontakty žalobce v ČR rozvíjí ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. Je zřejmé, že se nejedná o informace vypovídající o jednorázové aktivitě žalobce, ale naopak jde o mozaiku skutečností probíhajících dlouhodobě.
33. Nejvyšší správní soud k tomu též uvedl, že nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v ČR, je takového charakteru a takové závažnosti, že nebylo možno připustit, aby žalobce nebo jeho zástupci měli přístup byť i jen k části utajovaných informací, jež byly soudem hodnoceny.
34. 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. Procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně znepřístupněny, však musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů.
35. Toto vyvážení se zajišťuje především prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit výše uvedená hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil; úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací.

36. Na uvedených východiscích nic nezměnila ani judikatura z nedávné doby. Z ní plyne, že v případě rozhodování v pobytových věcech cizince pobývajícího na území České republiky na základě obsahu utajované informace, je třeba vždy seznámit cizince alespoň s podstatou důvodů, které z utajované informace plynou (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 270/2021-54 ze dne 4. 11. 2021 a tam odkazované rozsudky velkého senátu ESLP ve věci Muhammad a Muhammad proti Rumunsku č. 80982/12 ze dne 15. 10. 2020 a velkého senátu SDEU ve věci C-300/11 ZZ ze dne 4. 6. 2013).
37. Krajský soud v Plzni se tedy s obsahem utajovaných informací seznámil. Nehledal přitom žádné důvody odchýlit se od předchozích hodnotících závěrů Nejvyššího správního soudu, že obsah utajované informace vedené pod č. j. V5/2018-OAM je takového charakteru a takové závažnosti, že nebylo možno připustit, aby žalobce nebo jeho zástupci měli přístup být jen k její části. Stejně tak soud neshledal žádný důvod odchýlit se od předchozích hodnotících závěrů Nejvyššího správního soudu, že na základě této utajované informace bylo přesvědčivě, přesně a věrohodně doloženo, že žalobce představuje nebezpečí pro hodnoty chráněné podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. K tomu soud podotýká, že převzal skutkové a právní hodnocení Nejvyššího správního soudu na soubor skutečností přesně identifikovaný konkrétním jednacím číslem, se kterým se soud (soudci senátu 77 A) seznámil. Je proto bez významu, že se s tímto souborem skutečností seznámili také soudci jiného senátu zdejšího soudu. Nejde totiž o zjišťování skutkového stavu, resp. seznamování se s podklady pro rozhodnutí, ale jejich následné hodnocení poté, co se s nimi ten který rozhodující soud (senát) sám seznámil (srov. nejasnost NSS v odst. 19 rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60).
38. Stejný závěr krajského soudu pak platí pro utajované informace vedené pod č. j. V153/2020-OAM. I ty jsou takové povahy a takové závažnosti, že nebylo možno připustit, aby žalobce nebo jeho zástupci měli přístup být jen k jejich části. Na základě této novější utajované informace bylo přesvědčivě, přesně a věrohodně doloženo, že žalobce stále představuje nebezpečí pro hodnoty chráněné podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců.
39. Obecně lze uvést, že podstata utajovaných informací č. j. V5/2018-OAM a č. j. V153/2020-OAM spočívá v tom, že žalobce dlouhodobě rozvíjí kontakty a činnosti ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. O tom byl žalobce zpraven již v dřívějších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (ve vztahu k č. j. V5/2018-OAM), tak přímo v souzené věci v řízení před správními orgány i při ústním jednání před soudem. Byl tedy seznámen s podstatou důvodů, které z utajované informace plynou, a tím bylo umožněno zachování jeho procesních práv.

III. c) Výklad pojmu ohrožení bezpečnosti státu

40. Žalobce rozporoval, že lze jeho situaci hodnotit jako ohrožení bezpečnosti státu s odkazem na ústavní zákon o bezpečnosti ČR. V této souvislosti soud setrval na své původním výkladu pojmu bezpečnosti státu:
41. Samotný odkaz na čl. 1 zákona o bezpečnosti ČR jistě nepostačuje, neboť ten nedefinuje bezpečnost státu, ale deklaruje, které hodnoty musí stát chránit jako svou základní povinnost (rozsah čl. 1 je pak užší než rozsah čl. 2 tohoto zákona). Z ústavního zákona o

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

bezpečnosti ČR tak lze v obecné rovině dovodit, které všechny hodnoty a za jakých podmínek je třeba chránit v rámci tzv. mimořádných stavů. To bez dalšího neznamená, že obsah pojmu bezpečnosti státu je shodný v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR (zná jen *bezpečnost* a *bezpečnost* ČR, nikoliv bezpečnost státu) a v zákoně o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců v § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců ostatně jako bezpečnost státu souhrnně označuje ohrožení bezpečnosti státu, jeho svrchovanosti, územní celistvosti, demokratických základů, životů nebo zdraví osob. Odkaz na ústavní zákon o bezpečnosti však nelze ani zcela zavrhnout, neboť vedle vymezení mimořádných stavů (nepodstatné pro souzenou věc) na ústavní úrovni obecně definuje některé ze základních funkcí státu, obvykle vymezované pouze právní naukou. V tom ohledu má tedy normativní význam pro výklad (nejen) podústavního práva, tj. i zákona o pobytu cizinců (srov. RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 1143).

42. Žalovanému, potažmo Ministerstvu vnitra proto lze přisvědčit, že existuje průnik mezi těmito úpravami spočívající v tom, že bezpečností státu je *podle okolností* třeba rozumět i ohrožení života, zdraví a (značných) majetkových hodnot v případě násilné či hospodářské trestné činnosti (str. 4 rozhodnutí Ministerstva vnitra). Není tedy pravda, že by správní orgány pouze odkázaly na ústavní zákon o bezpečnosti. V tomto ohledu tedy není výklad neurčitěho pojmu bezpečnost státu ze strany žalovaného nijak vadný.
43. S ohledem na povahu věci i okolnosti případu nemohl být tento výklad blíže odůvodněn. Ve správním soudnictví je ustálen názor, že výklad a uplatnění neurčitých právních pojmů podléhá plné soudní kognici. Fakticky však soudní přezkum naráží na to, že neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným, často specializovaným správním orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. U neurčitých právních pojmů se vyskytuje určitá *míra uvážení správního orgánu*, ta se ovšem zaměřuje *na skutkovou podstatu a její vyhodnocení* (z mnohých srov. usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 8 As 37/2011-154 ze dne 22. 4. 2014, č. 3073/2014 Sb. NSS).
44. Jestliže se obsah, rozsah a aplikace neurčitěho právního pojmu mohou měnit v závislosti na konkrétních okolnostech, nutně tím vzniká problém tam, kde konkrétní okolnosti případu podléhají utajení. Správní orgán je tudíž nemůže argumentačně využít při vymezení skutkové podstaty. Pokud by správní orgány pro vymezení obsahu a rozsahu pojmu bezpečnosti státu použily konkrétní okolnosti případu žalobce nebo alespoň jejich typové určení, bez větších obtíží by mohly vysvětlit i své úvahy, jimiž se při výkladu řídily. Zároveň by tím ovšem vyzradily, co je v utajovaných informacích obsaženo, a tím jednaly při nejmenším nevýhodně pro zájmy ČR (srov. § 4 zákona č. 412/2005 Sb.). Jakkoliv obsah utajovaných informací vypovídá o tom, že i žalobci musí být alespoň v části známo, co je v nich uvedeno (protože dlouhodobě rozvíjet kontakty a činnosti ve vztahu ke kriminálnímu prostředí nelze nevědomě), jakékoliv konkrétní či typové určení by blíže určovalo (a vyzrazovalo) rozsah i intenzitu utajovaných poznatků.
45. Soud tedy akceptoval výklad pojmu bezpečnosti státu zastávaný správními orgány i rozsah souvisejícího odůvodnění. Není přitom důvodná protiargumentace žalobce, že tento výklad je v rozporu s unijním právem.
46. Žalobce má pravdu, že výklad § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců nemůže

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

pomíjet čl. 27 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 3 As 4/2010-151 ze dne 26. 7. 2011, č. 2420/2011 Sb. NSS). Toto ustanovení vskutku rozlišuje opatření přijatá z důvodů *veřejného pořádku* a opatření přijatá z důvodů *veřejné bezpečnosti*. Pro posouzení věci to však nemá bezprostřední význam, neboť ve skutečnosti nejde o pojmy striktně a nepřekročitelně oddělené, jak žalobce naznačoval. Ve skutečnosti jde spíše o pronikající množiny veřejných dober, jejich *obsahové vymezení náleží především jednotlivým členským státům EU*.

47. Jejich dosah nemůže být jednostranně určován jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany unijních orgánů. Nicméně unijní právo neukládá použití jednotné stupnice hodnot a uznává, že požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti se mohou v jednotlivých zemích a v různých obdobích lišit. Požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti se neomezují na ochranu klidu a přímé fyzické bezpečnosti obyvatelstva před rizikem spáchání trestných činů. Veřejná bezpečnost může být dotčena nejen ohrožením přežití obyvatelstva, nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů nebo mírového soužití národů, ale také zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb. Pod pojem veřejné bezpečnosti tak spadá i boj proti závažné kriminalitě (srov. judikaturu citovanou v odst. 60–63 stanoviska generálního advokáta SDEU ve věcech C-331/16 a C-366/16 ze dne 14. 12. 2017).
48. Není tedy správné tvrzení žalobce, že by pojem veřejné bezpečnosti byl v unijním právu spojován výlučně se zachováním celistvosti státu či ohrožením jeho samotné podstaty. Pojmy veřejný pořádek i veřejná bezpečnost jsou ve směrnici 2004/38/ES i v judikatuře Soudního dvora EU používány společně vedle sebe, což odpovídá jak logice jejich proměnlivého obsahu, tak i systematické směrnice. Ta totiž stanovuje důvody pro omezení práv [čl. 1 písm. c)] v naprosté většině případů tak, že předvídá společnou výhradu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti (v kontrastu s veřejným zdravím). Z pohledu úpravy této směrnice je tak v zásadě lhotejno, zda je konkrétní skutek kvalifikován jako nebezpečí pro veřejný pořádek, nebo pro veřejnou bezpečnost. Rozdílná kvalifikace totiž nemá vliv ani totožnost kvalifikovaného jednání, ani totožnost jeho právního následku.
49. Jinými slovy: unijní právo nevyžaduje, aby žalovaný striktně rozlišoval mezi důvody veřejného pořádku a důvody veřejné bezpečnosti.
50. Soud dále setrvává na svém původním závěru, že naříkané rozhodnutí není v rozporu ani s čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, neboť správní orgány založily své úvahy na poznatcích o osobním chování žalobce, které představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti. To plyne právě z obsahu utajovaných informací č. j. V5/2018-OAM a č. j. V153/2020-OAM.
51. Argumentoval-li žalobce *ad absurdum* tím, že v rámci uplatněného výkladu by veřejnou bezpečnost ohrožoval i čin výtržnictví, nelze mu přisvědčit. Výtržnictví stěží bude představovat ohrožení života, zdraví a (značných) majetkových hodnot v podobě násilné či hospodářské trestné činnosti. Tento příklad pak ani nesouvisí se skutkovými okolnostmi případu. Páchání přečinu výtržnictví obvykle není spojeno s *dlouhodobým rozvíjením kontaktů a činností ve vztahu ke kriminálnímu prostředí*. I kdyby tedy bylo podřazení výtržnictví pod pojem veřejné bezpečnosti v čl. 27 směrnice 2004/38/ES absurdní, nic to nevypovídá o souzené věci, ve které o výtržnictví nejde.

52. Soud nepřisvědčil žalobci ani v tom, že by se za dobu jeho pobytu v ČR nutně nějak muselo projevit, že představuje nebezpečí pro bezpečnost státu. To je úvaha obecně rozumná a odpovídá tomu, že zástupce žalobce nemá přístup k utajovaným informacím č. j. V5/2018-OAM a č. j. V153/2020-OAM. Tato úvaha však není platná bezvýjimečně. Informace, které byly podkladem pro rozhodnutí ve věci žalobce, vypovídají o činnosti žalobce takové povahy, že se mohla, avšak nemusela projevit nějakým formalizovaným způsobem známým žalobci či jeho zástupci. Existuje řada činností, které nejsou v zájmu státu a které se zároveň nemusí projevit například v rovině trestního práva. Ke správě vnitřních záležitostí státu, včetně věcí vnitřního pořádku a bezpečnosti nebo také pobytu cizinců, je Ministerstvo vnitra ostatně příslušné historicky i aktuálně [srov. rozsudek NSS č. j. Komp 2/2021-21 ze dne 16. 2. 2022, č. 4319/2022 Sb. NSS, odst. 36; dále § 12 odst. 1 písm. a) a h) zákona č. 2/1969, o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky].

III. d) Uplatnění pojmu ohrožení bezpečnosti státu na okolnosti případu

53. Soud dospěl k závěru, že výklad práva ze strany žalovaného byl z vnitrostátního pohledu správný a z pohledu unijního akceptovatelný. Zabýval se tedy jeho uplatněním na okolnosti souzeného případu.
54. Nemohl přitom vycházet z toho, že z pohledu unijního práva je v zásadě bez významu, zda je jednání žalobce kvalifikováno jako nebezpečí pro veřejný pořádek, nebo nebezpečí pro veřejnou bezpečnost. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60 odmítl dřívější náhled krajského soudu, že při totožnosti jednání žalobce i jeho právního následku je právní kvalifikace podle dílčích skutkových podstat téhož zákonného ustanovení § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců bez významu pro *zákonnost* výroku rozhodnutí.
55. Jakkoliv se Nejvyšší správní soud s krajským soudem ztotožnil v tom, že kvalifikace jednání žalobce podle některé z těchto skutkových podstat byla ve výroku rozhodnutí nadbytečná, a tudíž nemůže být tomuto rozhodnutí na škodu (odst. 28 rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60 a odst. 15 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-93), zároveň konstatoval, že nelze oba důvody zamítnutí pobytové žádosti libovolně zaměňovat, byť jsou zahrnuty v tomtéž zákonném ustanovení. Přestože tedy důvodné nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku může být v případě stěžovatele naplněno [a byl by dán důvod pro zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců], neznamená to, že závěr o důvodném nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu [taktéž důvod pro zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců] nemohl být přijat v rozporu se zákonem.
56. Tuto svou úvahu Nejvyšší správní soud založil především na předvídatelnosti procesní obrany žalobce: ministerstvo dalo žalobci „*jak ve výroku, tak v odůvodnění jednoznačně najevo, proti čemu je možno (třeba) se bránit. Právě proti ohrožení bezpečnosti státu jako důvodu zamítnutí pobytové žádosti také [žalobce] vedl svou procesní obranu*“ (odst. 28 rozsudku). Dále pak tuto úvahu soud založil na tom, že právě utajovaná informace č. j. V153/2020-OAM měla (oproti předchozím věcem žalobce) obsahovat aktualizaci a rozšíření, které „*patrně vedly prvostupňový správní orgán k zamítnutí žádosti stěžovatele z důvodu možného ohrožení bezpečnosti státu, nikoliv narušení veřejného pořádku*“ (odst. 18, 27 rozsudku).
57. Podle Nejvyššího správního soudu tedy může být napadené rozhodnutí nezákonné bez

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

ohledu na to, že jde pouze o otázku právní kvalifikace, která však v zásadě nemá vliv na zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců (jednání žalobce popsané v utajované informaci č. j. V5/2018-OAM je stále stejné, s výhradou plynutí času tedy stále představuje nebezpečí pro veřejný pořádek).

58. V mezích tohoto kasačně závazného právního názoru se tedy krajský soud zabýval tím, zda správní orgány svůj správný výklad pojmu bezpečnost státu přílehavě uplatnily na okolnosti souzeného případu.
59. Již výše soud konstatoval, že obsah utajovaných informací vedených pod č. j. V5/2018-OAM a č. j. V153/2020-OAM přesvědčivě, přesně a věrohodně dokládá, že žalobce stále představuje nebezpečí pro hodnoty chráněné podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Z rozhodnutí správních orgánů ovšem nelze zjistit důvody, pro které kvalifikovaly jednání žalobce právě jako hrozbu nebezpečí pro bezpečnost státu, nikoliv jen hrozbu pro veřejný pořádek.
60. Jednání žalobce popsané pod č. j. V5/2018-OAM bylo již v minulosti opakovaně kvalifikováno jako důvodné nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem a Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tato kvalifikace byla po právu. Případnou změnu kvalifikace tohoto nezměněného jednání žalobce na důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu, by tak správní orgán musel dostatečně odůvodnit, byť to pro samotný zamítavý výrok jeho rozhodnutí není významné. Oba důvody zamítnutí pobytové žádosti totiž dle Nejvyššího správního soudu nelze libovolně zaměňovat (odst. 28 rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60). Z napadených rozhodnutí však neplyne, zda správní orgány konkrétní jednání žalobce popsané pod č. j. V5/2018-OAM hodnotily právně stejně jako dříve, nebo zda toto hodnocení zpřísnily na možné ohrožení bezpečnosti státu, a proč tak případně učinily.
61. Důvod pro změnu kvalifikace by samozřejmě mohl vyplynout z hodnocení novějších utajovaných informací vedených pod č. j. V153/2020-OAM. To naznačil i Nejvyšší správní soud: *„utajovaná informace č. j. V153/2020-OAM ... měla obsahovat aktualizaci a rozšíření, které patrně vedly prvostupňový správní orgán k zamítnutí žádosti stěžovatele z důvodu možného ohrožení bezpečnosti státu, nikoliv narušení veřejného pořádku. To ovšem Nejvyšší správní soud nemůže nyní s jistotou říci“* (odst. 18 rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60). *„[S]právní orgán vysvětluje, že ohrožení bezpečnosti státu výslovně vyplývá z aktualizované utajované informace č. j. V153/2020-OAM.“* (odst. 27).
62. Předně krajský soud konstatuje, že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nelze s jistotou říci, že právě tyto novější informace vedly ke změně kvalifikace. Ministerstvo k této otázce uvedlo, že informace č. j. V153/2020-OAM potvrzuje a z hlediska obsahu rozšiřuje informace vedené pod č. j. V5/2018-OAM (str. 3 jeho rozhodnutí). V průběhu posledních let nedošlo k nápravě, naopak byla zjištěna další aktuální jednání, která měla směřovat proti hodnotám chráněným trestním právem a která jednotlivě i v souhrnu potvrzují, že v současnosti existuje důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu (str. 4, 6). Ministerstvo se tedy k této otázce vyjadřuje na několika místech. Zjevně klade důraz na novější informace č. j. V153/2020-OAM, aniž by však jakkoliv připustilo, že právě povaha těchto nových informací je důvodem pro změnu kvalifikace jednání žalobce jako možného ohrožení bezpečnosti státu. Žalovaná pak tyto závěry přebírá a hodnotí souhrnně.
63. Nadto lze bez pochyb uvést, že na žádném místě odůvodnění se správní orgány výslovně

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nezabývaly tím, že mění kvalifikaci oproti svým předchozím rozhodnutím. To vše přesto, že oba důvody zamítnutí pobytové žádosti nelze podle Nejvyššího správního soudu libovolně zaměňovat (odst. 28 rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60).

64. Soud zvážil, zda se nejedná o dílčí nedostatek odůvodnění právního závěru, který jinak má oporu ve skutkovém stavu plynoucím ze správního spisu (z jeho utajovaných příloh). To říci nelze.
65. Hodnocení informací vedených č. j. V5/2018-OAM je jasné a není důvod na něm nic měnit: vypovídají o důvodném nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem (srov. výše odst. 37 tohoto rozsudku). Toto právní hodnocení ostatně Nejvyšší správní soud nemůže změnit mimo postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Azs 340/2017-72 ze dne 14. 8. 2018, č. 3820/2019 Sb. NSS).
66. Informace vedené pod č. j. V153/2020-OAM sice dřívější informace aktualizují a doplňují, nelze z nich však bez bližšího odůvodnění (za správní orgán) dovodit, že jde nepochybně o informace o důvodném nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu. Tyto novější informace soud *prima vista* hodnotí jako obdobné povahy jako informace vedené pod č. j. V5/2018-OAM. Jde především o rozšíření časové (aktualizace), osobní a věcné (extenze). Stále však jde o typově podobné činnosti a kontakty žalobce ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. Není tak zřejmé, proč by toto rozšíření představovalo zároveň i změnu nebezpečí pro veřejná dobra, pro něž je důvod změnit právní kvalifikaci.
67. Tím soud nepopírá, že prodlužování doby nežádoucí činnosti i rozšiřování jejího rozsahu bez změny intenzity, může být samo o sobě hodnoceno jako odlišné ohrožení veřejných dober. Takovou úvahu však musí učinit prvotně správní orgán a musí ji také vyjádřit. Zásadně by to za něj neměl činit správní soud (srov. např. rozsudek NSS č. j. 7 Afs 1/2010-53 ze dne 4. 2. 2010), byť takové doplnění není ústavně vyloučeno [srov. nález sp. zn. I. ÚS 3006/15 ze dne 21. 9. 2016 (N 181/82 SbNU 757), odst. 16 a 17]. V souzené věci Nejvyšší správní soud konstatoval, že oba důvody zamítnutí pobytové žádosti nelze libovolně zaměňovat, a že jejich rozlišení je podstatné pro uplatňování procesních práv žalobce i pro rozsah přezkumu správního soudu. Za tohoto závazně vymezeného procesního stavu nemá Krajský soud v Plzni prostor argumentaci správních orgánů doplnit, byť svůj názor na zákonnost právního hodnocení utajovaných informací správním orgánem již v předchozím rozsudku vyjádřil.

III. e) Shrnutí právního názoru soudu

68. Lze tak uzavřít, že správní orgány postupovaly v řízení tak, aby byla zachována procesní práva žalobce ve vztahu k utajovaným informacím, které jsou pro posouzení významné. Správní orgány správně vyložily pojem (ohrožení) bezpečnosti státu a v mezích možného svůj právní názor dostatečně odůvodnily. Z jejich rozhodnutí ani ze samotných utajovaných informací však neplyne, proč jednání žalobce hodnotily jako důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu, přestože obdobné jednání žalobce bylo dříve hodnoceno jako důvodné nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Jakkoliv tato změna kvalifikace nemá vliv právní následek v podobě zamítnutí žádosti žalobce, nesmí být libovolná. To jasně a pro věc kasačně závazně konstatoval Nejvyšší právní soud. Právě libovůli správních orgánů nemohl krajský soud vyloučit.
69. Z uvedeného důvodu soud zrušil rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost a věc jí vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

70. Pro rozhodnutí o žalobě bylo podstatné rozlišovat mezi jednotlivými důvody pro zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Tato otázka se také ukázala jako rozhodující, soud se proto dále nezabýval posouzením zbylých námitek směřujících k posouzení rozsahu práv žalobce plynoucích z postavení jeho dcery jako občanky ČR a EU, popřípadě přiměřenosti zásahu do rodinného či soukromého života žalobce. Jakkoliv tyto námitky totiž tvoří převážnou (a věcně podstatnější) část žaloby, nelze je považovat za skutkově či právně samostatné a způsobilé odděleného posouzení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 212/2006-74 ze dne 19. 2. 2008, č. 1566/2008 Sb. NSS). Úvaha správních orgánů totiž musí nejprve směřovat k tomu, zda vůbec mohou být skutkové okolnosti případu kvalifikovány jako nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu, a tudíž na věc může být uplatněn § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. V této otázce krajský soud nemohl přihlížet k tomu, že podle tohoto ustanovení lze se stejným výsledkem rozhodnout i z jiného důvodu (srov. odst. 24 rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60). Teprve až bude jasné, zda vůbec lze skutkové okolnosti případu podřadit některému z důvodů pro zamítnutí žádosti, otevře se prostor pro posouzení dalších právních a skutkových otázek, již se žalobce dovolával. Tedy zda uplatnění § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců brání nějaké jiné ustanovení (zejména čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 14 odst. 4 věta druhá Listiny základních práv a svobod nebo čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie). Náhled soudu na výklad práva souvisejícího se zbylými námitkami žalobce se samozřejmě nezměnil, není důvod ho však uvádět za situace, kdy to není nezbytné a Nejvyšší správní soud to krajskému soudu vytýká jako nevhodné (srov. odst. 37 rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60).
71. V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
72. Zváží proto, zda skutkové okolnosti případu lze podřadit jejímu výkladu pojmu (ohrožení) bezpečnosti státu, který soud shledal správným. Pokud dospěje k závěru, že tyto skutkové okolnosti je možné takto hodnotit, uvede, které skutečnosti to jsou (v mezích přípustných pro odůvodnění rozhodnutí založeného na utajovaných skutečnostech). Aby předešla pochybnostem o libovůli, zároveň uvede skutkové i právní důvody, pro které se její hodnocení odlišuje od hodnocení v předchozích věcech žalobce, kde bylo jednání žalobce kvalifikováno jako nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem.
73. Pokud žalovaná dospěje k závěru, že skutkové okolnosti případu žalobce není možné hodnotit jako nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu, zváží, zda lze při zachování procesních práv žalobce rozhodnout v odvolacím řízení na základě jiného právního důvodu (nabízí se kvalifikace jednání žalobce jako důvodného nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem).

IV. Závěr

74. Procesně úspěšný žalobce má vůči žalované právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1, § 110 odst. 3 s. ř. s.).
75. Náhrada nákladů řízení před krajským soudem se skládá ze zaplacených soudních poplatků ve výši 5000 Kč (za žalobu a dva návrhy na přiznání odkladného účinku žalobě), odměny za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, žaloba jako podání ve věci samé a účast na dvou jednáních před soudem), jednoho úkonu právní služby po 1 550 Kč podle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu (úspěšný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě; srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 245/2014-41 ze dne 29. 1. 2015) a paušální náhrady

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nákladů po 300 Kč za výše uvedených pět úkonů právní služby. Zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o částku 3 244,50 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %, kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Celkově tedy náhrada nákladů řízení o žalobě činí 23 694,50 Kč.

76. Náhrada nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5000 Kč (za kasační stížnost), odměny za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (kasační stížnost jako podání ve věci samé), jeden úkon právní služby po 1 550 Kč podle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu (návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti) a paušální náhrady nákladů po 300 Kč za dva úkony právní služby. Zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, a částka náhrady se proto zvyšuje o částku 1 102,50 Kč odpovídající dani v sazbě 21 %, kterou je zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Celkově tedy náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti činí 11 352,50 Kč.
77. Při rozhodování o nákladech řízení o kasační stížnosti krajský soud musel zvážit, jak hodnotit návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, o němž Nejvyšší správní soud nerozhodl, a související zaplacený soudní poplatek.
78. Dospěl k závěru, že návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnost byl důvodně vynaloženým úkonem právní služby, za který žalobci náleží odměna. Směřoval totiž k neodkladné ochraně postavení žalobce před závažnou újmou způsobenou právními následky správních rozhodnutí, která v průběhu řízení o kasační stížnosti i fakticky nastaly (žalobce byl nucen vycestovat). Nelze tedy říci, že by šlo o úkon právní služby zjevně nedůvodný a neúčelný.
79. Oproti tomu soud nehledal, že by soudní poplatek zaplacený za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti bylo možné považovat za náklad řízení ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. Soudní poplatky se stávají nákladem účastníka řízení v okamžiku, kdy žalobci vznikla povinnost poplatek uhradit, nikoliv jejich uhrazením (srov. Kühn Z., Kocourek T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR 2019, str. 471). Soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku není splatný podáním návrhu, ale až rozhodnutím o něm (srov. usnesení NSS č. j. 1 As 27/2012-32 ze dne 29. 2. 2012). Protože Nejvyšší správní soud do vyhlášení rozsudku ve věci samé dne 27. 4. 2022 o návrhu na přiznání odkladného účinku ze dne 31. 1. 2022 nerozhodl, žalobci nikdy nevnikla povinnost uhradit související soudní poplatek, byť jej dne 3. 3. 2022 zaplatil.
80. Nejde tedy o náklad řízení, o kterém by podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodoval krajský soud, ale přeplatek ve výši 1 000 Kč na účtu poplatkového soudu. Tím je Nejvyšší správní soud, který tento poplatek vybral a který je také povinen jej žalobci vrátit (§ 3 odst. 1, § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).
81. Náhrada nákladů řízení tedy dosahuje celkové výše 35 047 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna uhradit k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
82. Osobám zúčastněným na řízení o žalobě soud neuložil žádnou povinnost a neshledal ani důvod hodný zvláštního zřetele. Tyto osoby tak nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). V řízení o kasační stížnosti s nimi Nejvyšší správní soud nejednal.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [srov. nález sp. zn. III. ÚS 926/19 ze dne 2. 7. 2019 (N 129/95 SbNU 66)].

Plzeň 29. června 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu