



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky, Ph.D., ve věci

žalobce: **N. A. R. R.**, nar. X
státní příslušnost Írán a Dominické společenství
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Tomášem Verčimákem
sídlem 28. října 1001/3, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2022, č. j. OAM-44346-14/DP-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2022, č. j. OAM-44346-14/DP-2021, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku částku ve výši 10 800 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Verčimáka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se 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.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.
2. Žalobce požádal dne 1. 12. 2021 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle § 46 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 176/2019 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
3. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím žalobcovu žádost zamítl podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. g) v návaznosti na § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, neboť shledal, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu. Konstatoval, že mu byla v průběhu řízení poskytnuta (v režimu „vyhrazené“) zpravodajskou službou písemná informace vztahující se k žalobci, informací bylo přiřazeno č. V210/2021-OAM. Tato informace podle žalovaného popisuje skutečnosti a obsahuje údaje, na základě nichž nelze než dospět k závěru, že žalobce může ohrozit bezpečnost státu a narušit pokojné vztahy uvnitř mezinárodního společenství, a to např. podporou aktérů, jejichž hodnoty jsou neslučitelné s hodnotami demokratického právního státu. Je přitom dostačující, aby jednání účastníka řízení bylo způsobilé vystavit bezpečnost ČR ohrožení. Informace je podle žalovaného přesvědčivá a věrohodná, popisuje konkrétní skutková zjištění učiněná zpravodajskou službou týkající se jednání žalobce, včetně určitého časového rámce. Tato informace byla podle žalovaného nejzásadnějším podkladem pro zamítavý výrok rozhodnutí.
4. Dále se žalovaný zabýval posouzením přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života, s ohledem na nebezpečí, které žalobce podle žalovaného představuje, však zásah nepřiměřeným neshledal.

II. Obsah žaloby

5. Úvodem žalobce konstatuje, že napadené rozhodnutí je vystavěno na utajované informaci. Apeluje proto na soud, aby napadené rozhodnutí přezkoumal i nad rámec žalobních námitek ve všech procesních i materiálních aspektech. Žalobci totiž vzhledem k obecnosti obsahu napadeného rozhodnutí nezbyvá než se bránit „naslepo“. Současně zdůrazňuje, že je to právě žalobce, kdo sám nejlépe zná svůj život, jednání a činy včetně jejich důsledků. Roli nejlépe připraveného obránce vůči zjištěním uvedeným v utajovaných informacích tedy nemůže převzít soud. Takový přístup k možnostem obrany proti napadenému rozhodnutí je schizofrenní a nedosahuje minimálních standardů zaručeného práva na spravedlivý proces.
6. Podle žalobce je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, a to v prvé řadě kvůli opomenutí tvrzení a důkazních návrhů žalobce [listiny prokazující poskytnuté dary, série fotografií z veletrhů, stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu k importu výrobní linky na výrobu respirátorů a ke garanci odběru zdravotnických prostředků, listiny prokazující spjatost žalobce se společností R., s.r.o. (dále jen „R.“) – zejména patenty vázané na žalobce, listiny prokazující zájem o koupi nemovitostí – výrobního závodu v Netvořicích, výslechy žalobce a jeho manželky ke kvalitě a intenzitě soukromého a rodinného života], které měly vedle obchodní činnosti společnosti R. prokázat žalobcovu obecně prospěšnou činnost, která byla a je ve veřejném zájmu, obzvlášť v době pandemie. Tyto důkazy také měly

prokazovat nelogičnost utajovaných informací ve světle společenské odpovědnosti žalobcem ovládané společnosti R. a jejích plánů na expanzi v České republice. Motivy žalobcova údajného ohrožování bezpečnosti jsou tak více než nejasné. Žalobce tvrdil konkrétní oblasti zásahu do rodinného a soukromého života. Navrhoval též, aby žalovaný založil do spisu podklady týkající se žádosti žalobcova nezletilého syna o udělení státního občanství České republiky. Žalobce odmítá, že by neuvedl, co se má důkazními návrhy prokázat, jak mu zavádějícím způsobem vytkl žalovaný v napadeném rozhodnutí. Žalovanému nic nebránilo žalobce vyzvat k podrobnější či jasné specifikaci jeho důkazních návrhů. Zásadu volného hodnocení důkazů si nelze plést s libovůlí správního orgánu. Žalovaný přezkoumatelně nereflektoval ani žalobcovu otevřenou nabídku k vlastnímu výsledku s cílem přímé konfrontace zjištění pramenících z utajované informace, včetně nabídky spolupráce s původcem utajovaných informací. Žalobce vždy poskytoval orgánům chránícím bezpečnost a demokratické zřízení ČR plnou součinnost, ačkoli se tím sám vystavoval potenciální hrozbě perzekucí ze strany orgánů země původu, které nejsou pouze teoretické. Žalobcovu snahu o poskytnutí plné součinnosti žalovaný nijak nereflektoval.

7. Přestože žalobce dne 31. 3. 2022 žalovanému v souladu s § 101 zákona o pobytu cizinců oznámil a prokázal nabytí jiné státní příslušnosti, tato skutečnost není v napadeném rozhodnutí nijak reflektována. Nabytí nového státního občanství mohlo mít vliv na aktuálnost utajovaných informací. Není ostatně zřejmé, zda žalobcova státní příslušnost sehrála nějakou úlohu, pokud jde o správní uvážení o hrozbě pro bezpečnost České republiky, kterou měl žalobce představovat.
8. Žalobce shledává napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným také v otázce přiblížení podstaty utajovaných informací (k tomu poukazuje na rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47). Žalovaný rozsáhle opsal utajované informace zcela obecným způsobem za použití neurčitých pojmů obsažených v daném ustanovení zákona, aniž by však žalobci utajovanou informaci konkrétněji přiblížil a vyjevil její podstatu. Dalo by se naopak podezírat žalovaného, že takovým rozsahem „balastu“ v podstatě nadále zakrýval věcnou podstatu utajované informace.
9. Žalobce dále namítá, že žalovaný zatížil řízení vadami ve zjišťování skutkového stavu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se otevřeně ukazuje, že je lhostejno, co žalobce tvrdil a doložil, rozhodující jsou jen utajované skutečnosti, které jsou navíc odděleny od spisu. Úkolem žalovaného bylo zjišťovat i skutečnosti svědčící ve prospěch žalobce. To je podstatné obzvláště v řízení, které je pouze jednoinstanční. Z napadeného rozhodnutí vlastně ani nevyplývá, jaký skutkový stav byl zjištěn, zejména jaká jeho část byla ustálena tak, že svědčí ve prospěch žalobce a jeho rodiny. Pokud žalovaný obecně a jednoduše smetl všechna tvrzení k namítané nepřiměřenosti rozhodnutí, bylo vhodné vysvětlit, zda vůbec tato tvrzení považoval za nesporná a zda existoval reálně dosažitelný stupeň integrace a pevnosti jakýchkoli vazeb na Českou republiku převažující nad identifikovaným veřejným zájmem. Žalobce dále shrnuje nejpodstatnější skutkové okolnosti předestřené již ve vyjádření k podkladům ze dne 14. 2. 2022. Žalobce navrhuje provedení důkazu účastnickým výsledkem, výsledkem své manželky a staršího syna a listinami uvedenými v příloze.
10. Žalovaný se podle žalobce mylí, pokud věrohodnost utajované informace dovozuje hlavně z toho, že jejím původcem je „zpravodajská služba“. Takovým extenzivním výkladem lze dospět k věrohodnosti jakéhokoli podkladu ze strany jakéhokoli orgánu veřejné moci.

Věrohodnost utajované informace vyplývá především z penza a kvality podkladových materiálů. Žalobce se dovolává detailního přezkumu utajované informace zejména v tom ohledu, zda je její obsah dostatečně individualizován právě ve vztahu k jeho osobě a zda se nejedná o spojení obecně známých skutečností.

11. Napadené rozhodnutí je přinejmenším předčasné, neboť žalovaný neumožnil žalobci se alespoň v obecné míře seznámit s podstatou utajovaných informací a jejich procesními aspekty. Pokud žalovaný po doručení vyjádření k podkladům nechtěl vyhovět procesním návrhům žalobce, měl o tomto postupu žalobce informovat, aby měl prostor pro procesní reakci a obranu před vydáním napadeného rozhodnutí. Žalobce přitom opakovaně o takové poučení ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí žádal. Podle stavu spisu totiž nebylo zřejmé, zda budou utajované informace jediným podkladem, ze kterého vyvěrá důvod pro zamítnutí žádosti, či zda zde jsou jiné překážky vyhovění žádosti.
12. Žalovaný podle žalobce nesprávně aplikoval § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a § 169m zákona o pobytu cizinců. Žalovaný měl postupovat podle recentní judikatury NSS, zejm. rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021-47. Žalobce si je vědom, že v obecné rovině neexistuje právní nárok na získání pobytového oprávnění na území ČR, a to ani na vydání či prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, jako účastník řízení podle zákona o pobytu cizinců má však právo na spravedlivý proces. Pokud jde o minimální procesní záruky, měl žalovaný zohlednit také judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a žalobci alespoň nastínit skutkový základ utajovaných informací, které byly klíčové pro zamítnutí žádosti. Pouze pokud to z legitimních důvodů není skutečně možné, lze právo na informace omezit řádně odůvodněnými a dostatečně kompenzačními opatřeními. Čím více je pak cizinci omezeno sdílení informací, o to důležitější je potřeba kompenzačních opatření. V žalobcově věci nebyl důvod upustit od základního minima procesní ochrany. Ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat v souladu s nejvyššími možnými garancemi procesních práv, se zachováním kompetence správního soudu jako přezkumného orgánu, nikoli jako orgánu *de facto* vydávajícího správní rozhodnutí či aplikujícího správní uvážení. Uvedené platí tím spíše za situace, kdy je správní řízení jednoinstanční. Žalobce opakuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí (ani v průběhu řízení) nesdělil ani částečný dílek podstaty utajovaných informací (např. k roli žalobce, vymezení času a místa jednání, které je mu přičítáno k tíži, popisu či kontextu nebezpečného jednání).
13. Žalobce se závěrem domáhá též přezkumu nezbytnosti zásahu do jeho práva včetně práva na soukromý a rodinný život.

III. Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že pokud jde o odůvodnění napadeného rozhodnutí, je poněkud omezen tím, že podkladem pro jeho vydání je utajovaná informace, jejíž obsah je povinen držet v tajnosti. Nemohl proto vyčerpávajícím způsobem v odůvodnění reagovat na námitky a vyjádření žalobce ze dne 14. 2. 2022. Žalovaný postupoval přesně podle § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Zaobíral se též vyjádřením žalobce k podkladům pro vydání rozhodnutí i důkazními návrhy. Uvedl, proč nevyslechl členy žalobcovy rodiny, nadto tento návrh byl velmi obecný a nebylo v něm uvedeno, co konkrétně mělo být výsledkem prokázáno. Je přitom na žalobci, aby tvrdil všechny relevantní skutečnosti, tedy například, jaké konkrétní důsledky by měl jeho odchod

z České republiky pro život jeho rodiny. To však žalobce neučinil. Jde-li o podklady pro vydání rozhodnutí, které měly být opatřeny z vlastní evidence, žalovaný uvádí, že evidenci ve smyslu § 6 odst. 2 správního řádu rozhodně nelze rozumět obsah spisu vedeného o žádosti. Nadto žalobce v této souvislosti poukázal na svůj životopis a životopis manželky, nikoli na to, že součástí spisu měl být podklad, který by skutečně vyvracel hrozbu pro bezpečnost České republiky. O ostatních materiálech, které jsou zřejmě součástí spisu vedeného o žádosti jeho nezletilého syna o udělení státního občanství, se žalobce nezmiňuje, a neuvádí tudíž, co konkrétně by jimi mělo být prokázáno, nebo vyvráceno.

15. Žalovaný připouští, že mu dne 30. 3. 2022, tedy těsně před vydáním rozhodnutí, žalobce oznámil, že je rovněž státním občanem Dominického společenství. Žalovaný v získání dalšího státního občanství neshledává žádnou souvislost s důvodem, pro který bylo napadené rozhodnutí vydáno. Nebylo tudíž nutné se další státní příslušností v odůvodnění rozhodnutí zabývat. Tato informace není uvedena v záhlaví napadeného rozhodnutí, neboť se do správního spisu dostala až po jeho vydání.
16. K námitkám vad při zjišťování skutkového stavu žalovaný uvádí, že skutečnosti uvedené v utajované informaci jsou natolik specifické, že se na ně žalovaný nemohl žalobce ptát v průběhu výslechu nebo je ověřovat výsledkem žalobcovy manželky. Již samotná otázka by totiž prozrazovala nebo minimálně napovídala, jaký je obsah utajované informace. Vzhledem k tomu, že původcem informace je Bezpečnostní informační služba, jedná se o poměrně specifické informace. Jde-li o zjišťování skutkového stavu ve vztahu k posouzení dopadu rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života, žalovaný připomíná, že je předně na žalobci, aby uváděl konkrétní skutečnosti mající svědčit o nepřiměřenosti rozhodnutí. Žalovaný se vypořádával se skutečnostmi, které žalobce tvrdil. Neměl přitom povinnost zjišťovat, jaké další následky by mělo neprodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu.
17. Žalovaný se ohrazuje proti tvrzení o paušálním používání utajovaných informací v pobytových věcech. Poukaz na žádosti občanů Vietnamu o vydání zaměstnanecké karty není podle žalovaného případný.
18. Jde-li o seznámení s obsahem utajované informace, resp. s podstatou jejího obsahu, žalovaný poukazuje na závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16, z nichž dovozuje, že pokud se má samotné odůvodnění rozhodnutí omezit na to, že k zamítnutí žádosti dojde z bezpečnostních zájmů státu, pak je logické, že obsah utajované informace nebude žalobci předestřen jinak než ve velmi obecné podobě, a to pouze tak, aby byl patrný důvod, pro který bude žádost zamítána. Utajovaná informace byla jediným podkladem napadeného rozhodnutí. Žalovaný přitom není oprávněn zkoumat pravdivost utajované informace. Je povinen zabývat se její věrohodností, přesvědčivostí a relevantností.
19. K poslední části žaloby žalovaný uvádí, že ačkoli je nadepsána jako „překročení mezi správního uvážení“, žalobce nespecifikuje, v čem konkrétně mělo k překročení mezi správního uvážení dojít. Žalovaný dal žalobci vědět, co je podstatou utajované informace a co z ní vyplývá, tedy že žalobce představuje hrozbu pro bezpečnost České republiky. Žalobce sám nemůže posoudit, zda takové vymezení bylo dostačující. To musí posoudit soud poté, co se s obsahem utajované informace seznámí.
20. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení žaloby soudem

21. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobce doručeno dne 6. 4. 2022, žaloba byla podána dne 6. 5. 2022), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
22. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na skutečnost, že podkladem napadeného rozhodnutí byly utajované informace, nebyl soud, pokud jde o jejich hodnocení a přezkum, vázán uplatněnými žalobními body (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 As 5/2008-63, č. 1951/2009 Sb. NSS). Ve zbylém rozsahu soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je jinak vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
23. O žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
24. Žaloba je důvodná.
25. V posuzované věci je rozhodnou zejména otázka, jak mají správní orgány zacházet s utajovanými informacemi, které jsou podkladem pro jejich rozhodování v cizineckých věcech, zde konkrétně v řízení o neprodloužení povolení k pobytu za účelem podnikání. Jádrem sporu je především výklad § 36 odst. 3 správního řádu (právo účastníka řízení na přístup k utajované informaci a na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají), povinnost utajované informace individualizovat ve vztahu k účastníkovi a podoba odůvodnění takového rozhodnutí.

Seznámení žalobce s podstatou utajované informace

26. Otázkou práva účastníka na seznámení se s podstatou utajované informace se zabýval již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47. Jeho závěry jsou na nynější věc plně aplikovatelné.
27. Možnost seznámit se s podklady upravuje § 36 odst. 3 správního řádu ve znění zákona č. 183/2017 Sb., podle kterého platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Toto pravidlo je jednou ze zákonných záruk ústavně chráněných principů spravedlivého procesu.
28. Jednou z výjimek z tohoto pravidla, o kterou jde v nynější věci, je situace, kdy „*podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis*“. V takovém případě se může „*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“ (§ 36 odst. 3 správního řádu).
29. Podle § 17 odst. 3 správního řádu se odděleně mimo spis mj. uchovávají písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace, které byly správnímu orgánu poskytnuty Policií České republiky nebo zpravodajskými službami. Zákon rovněž stanoví,

že na písemnosti nebo záznamy uchovávané odděleně mimo spis se nepoužijí ustanovení o nahlížení do spisu.

30. Ustanovení § 169m zákona o pobytu cizinců sice představuje dílčí zvláštní úpravu oproti obecné úpravě správního řádu (mj. specifika odůvodňování rozhodnutí, založeného na utajovaných informacích v cizineckých věcech), nevylučuje však použitelnost shora citovaného § 36 odst. 3 správního řádu. Právě tohoto ustanovení se žalobce dovolává a tvrdí, že měl být alespoň v limitované podobě seznámen s podklady rozhodnutí – utajovanými informacemi. Namítá, že žalovaný mu neumožnil seznámit se alespoň v obecné míře s podstatou utajovaných informací, čímž mu zásadně znemožnil uplatňovat jeho procesní práva.
31. Soud k této námitce předepisuje, že shora citovaný § 169m zákona o pobytu cizinců sice představuje dílčí zvláštní úpravu oproti obecné úpravě správního řádu, nevylučuje však použitelnost § 36 odst. 3 správního řádu, kterého se žalobce v souvislosti s námitkou nedostatečného seznámení s podklady pro rozhodnutí dovolává.
32. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021-47 poukázal na to, že § 36 odst. 3 správního řádu rozlišuje mezi těmi účastníky, o jejichž *právním nároku* se v řízení rozhoduje, a účastníky jinými (tedy takovými, o jejichž právním nároku se v řízení nerozhoduje). Prvně uvedení účastníci s „právním nárokem“ mají procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, je-li to možné, *pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení*. Naproti tomu účastníci jiní, „bez právního nároku“ na výsledek řízení, procesní právo seznámit se s utajovanými podklady rozhodnutí nemají vůbec. Nicméně, z právě uvedeného neplyne, že by takoví účastníci neměli alespoň v obecné rovině právo na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají. Povinnost správního orgánu podle § 36 odst. 3 správního řádu totiž míří na sdělení nějakých „*skutečností*“, byť v obecné rovině, nikoli jen na sdělení předběžného *právního* hodnocení.
33. V záznamu do spisu ze dne 5. 1. 2022 žalovaný uvedl, že v žalobcově případě jsou podkladem pro vydání rozhodnutí také písemnosti a záznamy, které jsou dle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis pod značkou V210/2021-OAM. Dále správní orgán uvedl následující: „*S ohledem na povahu těchto podkladů není možné, aby se s nimi účastník řízení seznámil v jakékoliv podobě, neboť by došlo ke zmaření účelu jejich utajení. Z tohoto důvodu správní orgán tímto způsobem informuje účastníka řízení alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Zjištěné osobní jednání účastníka řízení představuje hrozbu pro bezpečnost České republiky a napomáhá ve svém důsledku k narušování pokojných vztahů uvnitř mezinárodního společenství.*“
34. Z uvedené citace je zřejmé, že žalovaný vycházel z toho, že žalobci je třeba alespoň v obecnosti skutečnosti vyplývající z utajované zprávy sdělit, a to zjevně v souvislosti s povinnostmi plynoucími z výše citovaného § 36 odst. 3 správního řádu. Soud však musí konstatovat, že sdělení informace o *žalobcově osobním jednání představujícím hrozbu pro bezpečnost České republiky, které ve svém důsledku napomáhá k narušování pokojných vztahů uvnitř mezinárodního společenství*, nelze považovat za naplnění zákonného požadavku. Jde o zcela obecné tvrzení aplikovatelné na většinu případů, v nichž správní orgán rozhoduje na základě utajované informace, a spíše než o sdělení skutkových zjištění jde o rozvedení právního hodnocení věci. Žalobci touto obecnou frází nebylo ani v obrysech sděleno, co je podstatou utajované informace, na jejímž podkladě bylo rozhodnuto o jeho žádosti o pobytové oprávnění. Takový přístup neobstojí, neboť žalobce zbavil jakékoliv možnosti

vznášet tvrzení „na svoji obhajobu“. Žalovaný tak porušil § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobci v podstatě jen naznačil právní hodnocení jeho případu, ovšem ani v nejmenším neuvedl, jaké „skutečnosti“ vyplývají z utajovaných podkladů. Již jen tato skutečnost je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47, bod 26)

35. V souladu s právním názorem vyjádřeným v posledně citovaném rozsudku NSS samozřejmě postačilo sdělení v obecné rovině, nebylo třeba žalobci předestřít veškeré skutečnosti a důkazy, které plynou z utajené části spisu. Žalobce však měl právo na sdělení alespoň „podstaty důvodů“, jinak neměl šanci efektivně se bránit proti postupu žalovaného. Je samozřejmě nutno mít na paměti, že informace uchovávané mimo správní spis jsou utajovány z oprávněných důvodů, kterými mohou být například ochrana bezpečnosti státu, ochrana svědka či zájem na utajení metody práce a vyšetřovacích postupů bezpečnostních složek, jež informaci poskytly. Správní orgán tak musí pečlivě vážit, v jaké míře konkrétnosti či přesnosti může účastníku řízení podstatu skutečností, jež jsou v utajované informaci uvedeny, sdělit. Soud zde poukazuje na ilustrativní případy způsobů, jak je možno podstatu důvodů utajované informace popsat, obsažené v bodu 28 rozsudku NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47. Jeví se rovněž v takových případech jako vhodné, aby rozhodující orgány daly prostor k vyjádření se k otázce, jaké informace je možné účastníku řízení sdělit, orgánům, od nichž tyto utajované informace obdržely. Mezi žalovaným a původcem utajované informace by mělo dojít k dohodnutí vyváženého řešení, v němž na jedné straně bude původce utajované informace hájit nezbytnou míru zachování utajení a naopak žalovaný bude prosazovat potřebu sdělit alespoň nějaké skutkové obrysy, aby jeho rozhodnutí bylo z hlediska požadavků § 36 odst. 3 správního řádu obhajitelné.
36. Postup žalovaného nebyl v souladu ani s rozsudkem velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (č. 80982/12). Na něj poukázal NSS v rozsudku ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54, v němž konstatoval, že rozhoduje-li správní orgán v pobytových věcech cizince pobývajícího na území České republiky na základě obsahu utajované informace, má v každém případě povinnost seznámit cizince alespoň s podstatou důvodů, které z utajované informace plynou (bod 16 rozsudku). Ačkoliv právo na přístup k podkladům ve spise není absolutní, jakákoli omezení v možnosti procesní obrany cizince nesmějí zasahovat do samotné podstaty práv chráněných v článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Správní orgány vždy musí informovat cizince alespoň o podstatě vznesených obvinění („*substance of the accusations*“, „*la substance des reproches*“).
37. Soud tedy uzavírá, že žalovaný nesdělil žalobci ani v obecnosti podstatu důvodů, které plynou z utajované informace, jež byla v jeho věci zásadním podkladem pro vydání rozhodnutí, a neumožnil mu tak proti této informaci efektivně uplatnit jakékoliv námitky. Jedná se o zásadní procesní pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť pokud by žalobci bylo umožněno se k podstatě skutečností uvedených v utajované informaci vyjádřit, případně navrhnout důkazy k prokázání jeho tvrzení, žalovaný by byl nucen tato žalobcova tvrzení a důkazní návrhy vzít v úvahu a s informacemi obsaženými v utajované části správního spisu je konfrontovat. Nelze vyloučit, že výsledkem by mohlo být i odlišné rozhodnutí ve věci, určitě však alespoň dostatečné odůvodnění, proč žalobcovy námitky nebyly shledány relevantními.

Konkrétnost a závažnost skutečností uvedených v utajované informaci

38. Jak již soud konstatoval shora, popsané pochybení žalovaného samo o sobě postačuje ke zrušení napadeného rozhodnutí. I přesto považuje soud pro účely dalšího řízení za potřebné vyjádřit se také k otázce, zda jsou skutečnosti uvedené v utajované informaci dostatečně konkrétní a závažné, aby na jejich základu žalovaný mohl dospět k závěru o naplnění důvodů pro zamítnutí žádosti podle § 75 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců.
39. Soud před samotným posouzením této otázky připomíná závěry judikatury, podle kterých při rozhodování na základě utajovaných informací 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“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32). Tyto informace by tak měly obsahovat popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policejní nebo zpravodajská služba 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, ne vyfabulované. Tyto informace musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, bod 22). Dále v bodě 12 rozsudku č. j. 10 Azs 270/2021-54 NSS v návaznosti na prejudikaturu (shodně též rozsudek ze dne 22. 9. 2021, č. j. 1 Azs 153/2021-78) dovodil: „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, že s osobou stěžovatele v případě jeho dalšího pobytu na území je spojeno riziko ohrožení bezpečnosti České republiky.“
40. Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je tak především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné a ne vyfabulované a aby tyto informace poskytovaly dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (viz rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 Azs 226/2020-30). 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).
41. Po pečlivém prostudování a řádném posouzení utajované informace (vedené žalovaným pod č. j. V210/2021-OAM a soudem pod zn. V3/2022-BŘ), s níž se rozhodující senát seznámil dne 7. 6. 2022, z níž žalovaný vycházel, dospěl soud k názoru, že utajovaná informace shora popsané požadavky v žádném případě nesplňuje. Tato informace neskýtá dostatečný podklad pro závěr, který žalovaný učinil, tedy že žalobcův pobyt na území České republiky může představovat ohrožení bezpečnosti státu.

42. Soud tak na jedné straně (obdobně jako tomu bylo ve věci řešené v rozsudku NSS č. j. 10 Azs 270/2021-54) shledal z obsahu správního spisu dosti čitelnou a přehlednou „cizineckou historii“ žalobce, který legálně pobývá na českém území mnoho let, nemá problémy se zákonem, se závazky vůči České republice (daňové, celní povinnosti atd.), vykonává veřejně prospěšnou činnost, je značně pracovně i podnikatelsky integrován a integrována je zde plně i jeho rodina. Na druhé straně je zde utajovaná informace jako v podstatě jediný důvod pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.
43. Utajovaná informace však obsahuje jen stručné tvrzení, z nichž původce informací dovozuje závěr o existenci důvodného nebezpečí, že by stěžovatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky. Toto tvrzení je sice opřené o (velmi vágní) popis skutečností, z nichž vychází, a které by obecně bylo možno považovat z hlediska bezpečnosti České republiky za závažné. Utajovaná informace ovšem kromě obecně uvedeného časového rámce, kdy mělo k jednání žalobce docházet, postrádá jakékoli další důležité údaje ohledně zdroje těchto informací, místa, kde mělo k danému jednání docházet, konkrétnějšího popisu způsobu, jakým k jednání žalobce docházelo, přesnější vymezení kvality a kvantity žalobcova jednání (intenzity žalobcova jednání) a další relevantní údaje, na jejichž základu by mohl být potvrzen závěr žalovaného, že žalobce skutečně představuje hrozbu pro bezpečnost České republiky. Tyto informace nedávají soudu, který „supluje obhajobu“ a musí tak namísto ní ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění, záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé. Je třeba přesněji uvést fakta, zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti žalobce, 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, že s osobou žalobce v případě jeho dalšího pobytu na území je spojeno riziko ohrožení bezpečnosti České republiky.
44. Konstatoval-li tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí, že utajovaná informace obsahuje popis konkrétních skutkových zjištění učiněných zpravodajskou službou, popisuje konkrétní jednání účastníka řízení, včetně určitého časového rámce, kdy jednání s ohledem na charakter poskytnuté informace a specifický způsob obstarávání informací působí věrohodně a pokud jde o rozsah poskytnutých informací též přesvědčivě, nelze než konstatovat, že tento skutkový závěr nemá dostatečnou oporu ve správním spisu. Podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tak jde o vadu, pro niž je třeba napadené rozhodnutí zrušit jako nezákonné i bez nařízení jednání. Skutková nedostatečnost opírající se o zcela nekonkrétní fakta musí být v tomto řízení odstraněna nejspíše vyžádáním informace nové, která bude prosta vytýkaných nedostatků a umožní žalovanému znovu komplexně zhodnotit, zda žalobce při svém pobytu na území může ohrozit bezpečnost státu. Zjištěnou vadu bude třeba napravit ve správním řízení. Žalovaný, resp. zpravodajská služba poskytující utajovanou informaci si musí uvědomit, že tato informace není poskytována pro účastníky řízení, ale pro osoby vydávající rozhodnutí, jež mají zákonné oprávnění se s utajovanými informacemi seznamovat a přirozeně též povinnost jejich utajení zachovat. Proto není namístě utajovanou informaci poskytovat v zobecněné podobě očištěnou o zcela konkrétní data, jména a zdroje, jež by umožnily rozhodujícím osobám si učinit závěr o věrohodnosti a relevanci shromážděných informací a o adekvátnosti jejich podřazení pod kategorie ohrožení bezpečnosti státu či závažného narušení veřejné bezpečnosti. Účastníkům řízení pochopitelně konkrétní podoba takových informací sdělena být nemůže, což je zajištěno i oddělením těchto informací od správního i soudního spisu. Lze též podotknout, že by bylo vhodné, kdyby v návaznosti na utajované informace mohl žalovaný i soud do

příslušné utajované složky založit dílčí část odůvodnění svého rozhodnutí, jež by v takto utajovaném režimu detailně specifikovala jeho úvahy navazující na obsah utajovaných informací, což by mohlo přispět k jasnějšímu porozumění mezi rozhodujícími orgány v tom, co je z té které části informace dovozováno nebo v čem konkrétně tkví nedostatek utajovaných informací či úvah na ně navazujících. To by však dle všeho vyžadovalo změnu právní úpravy.

45. Pokud jde o výhrady žalobce k posouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, které jsou v zásadě obsahem zbývajících žalobních námitek a k nimž směřují žalobcovy důkazní návrhy, soud neshledává možným se jimi blíže zabývat. Povinnost vyplývající přímo z § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (použitého na základě odkazu v § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 téhož zákona, viz výrok napadeného rozhodnutí uvedený v bodu 3 tohoto rozsudku) totiž slouží jako korektiv, který nastupuje teprve v případě, kdy jsou splněny podmínky pro zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Jak vyplývá ze shora uvedeného, primární důvod, na kterém správní orgány založily svá rozhodnutí, neobstál. Vzhledem k tomu, že za dané situace dosud nebyl prokázán skutkový stav vytvářející dostatečný podklad pro zamítnutí žalobcovy žádosti, bylo by předčasné se zásahem do soukromého a rodinného života žalobce vůbec zabývat. Hodnocení přiměřenosti napadeného rozhodnutí totiž představuje vyvažování dvou protichůdných zájmů (veřejného zájmu na ochraně bezpečnosti státu a individuálního zájmu cizince na ochraně jeho soukromého a rodinného života). Toto hodnocení ale nelze učinit za situace, kdy jedna miska vah, na níž má ležet prokázaný veřejný zájem, dosud zůstala zcela prázdná.
46. Soud pak v této souvislosti nad rámec nutného odůvodnění k námitkám nesprávného hodnocení, resp. odmítnutí důkazů, konstatuje, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, jaký skutkový stav vzal žalovaný za zjištěný, a to i na základě některých žalobcem předložených důkazů (srov. zejména s. 15 poslední odstavec napadeného rozhodnutí). K otázce neprovedení některých důkazů s poukazem na zásadu volného hodnocení důkazů však musí soud žalovaného upozornit, že je možné „*regulérní navržený důkaz neprovést, jestliže skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, není-li navržený důkaz způsobilý ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, anebo je odůvodněně nadbytečný, jelikož skutečnost, k níž má být proveden, byla již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností ověřena nebo vyvrácena jinak (sp. zn. I. ÚS 733/01, III. ÚS 569/03, IV. ÚS 570/03, II. ÚS 418/03), přičemž rozsah dokazování je z jiných důkazních pramenů dostatečný pro to, aby bylo možno náležitě zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí soudu, jako tomu bylo v dané věci*“ (nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2009, sp. zn. I. ÚS 972/09). Správní orgán tedy disponuje možností posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazních prostředků provede. Je oprávněn zvážit, zda účastníky navržené důkazy jsou pro posouzení věci podstatné a potřebné; není totiž vázán tzv. důkazním návrhem a je povinen prokazovat pouze skutečnosti, které v souladu s předmětem a účelem řízení vyhodnotí jako rozhodné. Provádění důkazů, resp. odmítnutí navrhované důkazy provést tedy předchází úvaha o tom, zda tyto důkazy jsou s ohledem na předmět a účel řízení pro posouzení věci podstatné a potřebné. Toto předběžné posouzení důkazů však nelze zaměňovat s vlastním hodnocením důkazů, které je závěrečnou fází dokazování a jeho dovršením. Teprve v této fázi dokazování, tj. poté, co byly důkazy řádně provedeny, lze uplatnit zásadu volného hodnocení důkazů, podle níž správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti;

přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo za řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Nelze tedy odmítnout provedení určitého důkazu s poukazem na zásadu volného hodnocení důkazů, jak to ve vztahu k některým důkazním návrhům nesprávně učinil žalovaný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

47. Vzhledem k výše uvedenému soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). S ohledem na zjištěné vady v procesním postupu a při zjišťování skutkového stavu soud neprováděl žalobcem navržené důkazy, neboť by to bylo nadbytečné za daného stavu, kdy dosud nebyla najisto postavena existence zákonného důvodu pro zamítnutí žalobcovy žádosti.
48. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení úspěšný, a má tak proti žalovanému právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Ty představují jednak zaplacené soudní poplatky za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč a dále náklady související se zastoupením žalobce advokátem ve výši 6 800 Kč, které zahrnují odměnu advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava věci a písemné podání žaloby včetně návrhu na přiznání odkladného účinku) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 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 náhradu hotových výdajů 600 Kč za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobce nedoložil, že by byl plátcem daně z přidané hodnoty a ani z veřejně dostupných zdrojů taková skutečnost nevyplyvá, soud proto náhradu této daně nepřiznal. Náklady žalobce tak činí celkem 10 800 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 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, použitý na základě § 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 (více) 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). Připadne-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 je 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 30. června 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu