

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: N. V. N., zastoupeného advokátem Mgr. Markem Sedlákem, Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2021, čj. MV-175269-3/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 11. 2021, čj. 111 A 2/2021-46,

t a k t o :

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládá předběžná otázka:

Brání výklad čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní úpravě, která znemožňuje soudu, aby v soudním řízení rozhodl o nahlížení do utajovaných písemností nebo záznamů, které byly v řízení před správním orgánem o vydání jednotného povolení – ve smyslu č. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu při vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci – uchovávány odděleně mimo správní spis?

II. Řízení se přerušuje.

### O d ů v o d n ě n í :

[1] Ve věci je spor o to, zda výklad čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie brání takové vnitrostátní úpravě, která znemožňuje soudu, aby přímo v soudním řízení rozhodl o nahlížení do utajovaných písemností nebo záznamů, které byly v řízení před správním orgánem uchovávány odděleně mimo správní spis.

#### 1. Předmět řízení

[2] Žalobce (stěžovatel) je vietnamský občan. Dne 2. 7. 2019 požádal prostřednictvím Velvyslanectví České republiky v Hanoji o vydání zaměstnanecké karty. Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 2. 10. 2020 žádost o vydání zaměstnanecké karty zamítlo. Ministerstvo postupovalo podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, neboť pobyt stěžovatele na

území nebyl v zájmu České republiky. Tento závěr ministerstvo založilo na usnesení vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018, č. 474, na obsahu utajovaných informací představujících podklad tohoto usnesení (materiál nazvaný „*K imigraci do České republiky z Vietnamu - shrnutí situace a bezpečnostních rizik*“) a dále na upřesňující utajované informaci poskytnuté Národní centrálou proti organizovanému zločinu. Odvolání stěžovatele proti rozhodnutí ministerstva žalovaná zamítla.

[3] Proti rozhodnutí žalované se stěžovatel bránil žalobou, kterou krajský soud zamítl. Soud se seznámil s obsahem utajovaných informací. Dospěl k závěru, že utajované informace nasvědčují tomu, že stěžovatelův pobyt na českém území není v zájmu České republiky. Dále uvedl, že v průběhu správního řízení nebyla porušena stěžovatelova procesní práva, a to ani právo plynoucí z § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[4] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Zopakoval, že správní orgány porušily jeho právo seznámit se s obsahem utajované informace. Stěžovatel neví, co bylo důvodem zamítnutí jeho žádosti. Soud se nezabýval otázkou, zda správní orgány nemohly stěžovateli sdělit více než minimum, s nímž jej seznámily. Stěžovatel má též výhrady proti způsobu, jakým krajský soud sám přezkoumal utajované informace. Odůvodnění rozsudku je natolik vágní, že s ním stěžovatel nemůže v takto obecné rovině polemizovat. Krajský soud neumožnil ani stěžovatelovu zástupci seznámit se s obsahem utajovaných informací, jak předpokládá § 45 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Ustanovení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců považuje stěžovatel za protiústavní a v rozporu s právem Evropské unie.

[5] Žalovaná souhlasí se závěry krajského soudu. Procesní práva podle § 36 odst. 3 správního řádu podle ní na věc nedopadají, protože se nerozhodovalo o stěžovatelově právním nároku.

## 2. Použitelné právo Evropské unie a vnitrostátní právní úprava

[6] Právo na soudní přezkum je upraveno v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie (Listina), podle něhož *každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.*

[7] Je pravda, že čl. 52 odst. 1 Listiny umožňuje omezit výkon práv v ní zakotvených. Toto ustanovení nicméně vyžaduje, aby každé omezení respektovalo podstatu dotčeného základního práva a bylo s ohledem na zásadu proporcionality nezbytné a skutečně odpovídalo cílům obecného zájmu uznaným Evropskou unií.

[8] Problematika přistěhovalectví spadá podle čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) do sdílených pravomocí Evropské unie. Členské státy tak mohou v dané oblasti přijímat právně závazné akty v rozsahu neupraveném unijním právem. Směrnice pak stanoví určitý cíl, jehož mají členské státy dosáhnout. Způsob provedení se v konkrétních případech může lišit. V nyní posuzované věci je relevantní unijní úprava obsažena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu při vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci (směrnice 2011/98/EU).

pokračování

[9] Podle čl. 4 směrnice 2011/98/EU

1. *Žádost o vydání, změnu či obnovení jednotného povolení se podává v rámci jednotného postupu vyřizování žádostí. Členské státy určí, zda má žádost o jednotné povolení podat státní příslušník třetí země, nebo jeho zaměstnavatel. Členské státy se rovněž mohou rozhodnout přijímat žádosti od obou. Má-li žádost podat státní příslušník třetí země, umožní mu členské státy podat žádost ze třetí země nebo, pokud tak stanoví vnitrostátní právní předpisy, na území členského státu, na němž státní příslušník třetí země oprávněně pobývá.*
2. *Členské státy posoudí žádost podanou podle odstavce 1 a přijmou rozhodnutí o vydání, změně či obnovení jednotného povolení, pokud žadatel splňuje požadavky stanovené v unijním nebo vnitrostátním právu. Rozhodnutí o vydání, změně či obnovení jednotného povolení představuje jediný správní akt zahrnující povolení k pobytu i pracovní povolení.*
3. *Jednotným postupem vyřizování žádostí není dotčen postup pro udělování víz, který může být vyžadován pro první vstup.*
4. *V případě splnění stanovených podmínek vydají členské státy jednotné povolení státním příslušníkům třetích zemí, kteří požádají o přijetí, a již přijatým státním příslušníkům třetích zemí, kteří požádají o obnovení či změnu svých povolení k pobytu poté, co vstoupí v platnost vnitrostátní prováděcí právní předpisy.*

[10] Smyslem a cílem směrnice 2011/98/EU je zavést jednotný postup vyřizování žádostí a vydávání jednotného povolení pracovníkům ze třetích zemí. Směrnice proto stanoví minimální standard procesních záruk a právo na rovné zacházení. Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 Azs 311/2017-25, či ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 Azs 60/2017-13, uvedl, že „stanovení podmínek výkonu zaměstnání a podmínek získání pracovního povolení občanů třetích zemí je zásadně věcí vnitrostátní úpravy v souladu s výše citovanou směrnicí. Každý členský stát tedy sám uplatňuje v oblasti zaměstnávání cizinců vlastní právní úpravu.“

[11] Z hlediska vnitrostátního práva je pro nyní posuzovanou věc relevantní zákon o pobytu cizinců, který upravuje mj. vydávání zaměstnaneckých karet. Kromě toho stanoví také specifika soudního přezkumu rozhodnutí vydávaných podle tohoto zákona, jinak soud postupuje podle soudního řádu správního.

[12] Podle § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců se v řízení o žalobě nepoužije § 45 odst. 4 soudního řádu správního, tedy ustanovení upravující nahlížení do těch částí správního spisu, které obsahují utajované informace, případně jiné informace chráněné podle zvláštních zákonů. Níže Nejvyšší správní soud uvádí znění § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců předtím a poté, co bylo změněno novelou, která vyloučila užití § 45 odst. 4 soudního řádu správního.

[13] Ustanovení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017 do 30. 7. 2019 stanovilo, že jde-li o žalobu proti rozhodnutí, předseda senátu soudu rozhodne, že účastníku řízení nebo jeho zástupci sdělí nezbytnou část obsahu utajované informace, pokud tím nemůže dojít k ohrožení bezpečnosti státu, jeho svrchovanosti, územní celistvosti, demokratických základů, životů nebo zdraví osob nebo činnosti zpravodajských služeb České republiky nebo policie; před rozhodnutím si předseda senátu soudu vyžádá vyjádření orgánu, který utajovanou informaci správnímu orgánu poskytl. Rozhodne-li předseda senátu

*soudu o tom, že účastníku řízení nebo jeho zástupci sdělí nezbytnou část obsahu utajované informace, § 45 odst. 6 soudního řádu správního se použije obdobně. Projednávání utajovaných informací, které byly podkladem pro rozhodnutí správního orgánu podle tohoto zákona, se mohou zúčastnit pouze osoby, kterým jsou tyto informace již známy, ostatní předseda senátu soudu pro určitou část jednání vyloučí.*

[14] Tato úprava byla do zákona vložena novelou provedenou zákonem č. 222/2017 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu poukazovala na to, že z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, plyne nutnost úpravy, která soudu umožní přezkoumat nejen otázku zákonnosti rozhodnutí zakládajícího se na informaci, která účastníku řízení nebyla zpřístupněna, ale též samotnou otázku zpřístupnění či nezpřístupnění stanoviska či informace. Podle důvodové zprávy je zřejmé, že nelze zasahovat do nezávislosti soudní moci. Soud by však měl při rozhodování vzít v potaz důsledky, které by zpřístupněním informace nebo stanoviska mohly nastat (zejména vážné ohrožení operativně pátracích úkonů policie nebo zpravodajských služeb, potažmo život nebo zdraví osob). Rozhodne-li předseda senátu o sdělení nezbytné části obsahu stanoviska nebo informace, je třeba řádně poučit osobu, která se s příslušnými utajovanými informacemi bude seznamovat.

[15] Další novelizace § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, uskutečněná o dva roky později zákonem č. 176/2019 Sb., byla provedena na základě pozměňovacího návrhu novely během legislativního procesu. Odůvodnění či posouzení souladu s unijním právem zde chybí. S účinností od 31. 7. 2019 tak platí, že *v řízení o žalobě proti rozhodnutí se § 45 odst. 4 soudního řádu správního nepoužije. Projednávání utajovaných informací, které byly podkladem pro rozhodnutí správního orgánu podle tohoto zákona, se mohou zúčastnit pouze osoby, kterým jsou tyto informace již známy, ostatní předseda senátu soudu pro určitou část jednání vyloučí.*

[16] Podle § 45 odst. 4 soudního řádu správního *z nahlížení nelze vyloučit části spisu uvedené v odstavci 3 (části spisu, které obsahují utajované informace chráněné zvláštním zákonem nebo jiné informace chráněné podle zvláštních zákonů, pozn. NSS), jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem. Z nahlížení nelze dále vyloučit ani ty části spisu, do nichž měl účastník právo nahlížet v řízení před správním orgánem. Písemnosti nebo záznamy, které byly v řízení před správním orgánem uchovávané odděleně mimo spis a na něž se nevztahovala ustanovení o nahlížení do spisu, lze poskytnout k nahlížení jen tehdy, pokud předseda senátu rozhodne, že tím nemůže dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Před rozhodnutím si předseda senátu vyžádá vyjádření orgánu, který informace obsažené v těchto písemnostech nebo záznamech poskytl.*

### 3. Rozbor předběžné otázky

[17] V této věci Nejvyšší správní soud řeší, zda výklad čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie brání takové vnitrostátní úpravě, která provádí směrnici 2011/98/EU a podle které nemůže soud v řízení před soudem rozhodnout o nahlížení do písemností nebo záznamů, které byly v řízení před správním orgánem uchovávané odděleně mimo správní spis.

pokračování

[18] Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) se ke sporné otázce vyjádřil především v již citovaném rozsudku ve věci ZZ. Šlo o řízení o předběžné otázce týkající se výkladu čl. 30 odst. 2 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, (směrnice 2004/38). SDEU dospěl k závěru, že čl. 30 odst. 2 a čl. 31 směrnice 2004/38 musí být s ohledem na čl. 47 Listiny vykládány tak, že nevyžadují, aby vnitrostátní soud zajistil, aby příslušný správní orgán sdělil dotčené osobě přesné a úplné důvody rozhodnutí. Správní orgán musí sdělit informace o příslušných důkazech pouze v nezbytně nutném rozsahu. V každém případě musí být dotčená osoba informována o podstatě uvedených důvodů způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachovat důvěrnost důkazů. Je potřeba vyvažovat právo na účinnou soudní ochranu a potřebu zajistit bezpečnostní zájmy státu. Vnitrostátní soud musí mít k dispozici techniky a procesní pravidla, která umožňují skloubit v soudním řízení tyto protichůdné zájmy. V určitých případech totiž může poskytnutí důkazů přímo a konkrétně ohrozit bezpečnost státu (ohrožením života, zdraví či svobody osob, případně odhalením metod vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů), a vážně tak narušit nebo dokonce zabránit plnění budoucích úkolů státních orgánů.

[19] Soud musí zhodnotit, zda a v jakém rozsahu může omezení práva navrhovatele na obhajobu (spočívající zejména v tom, že navrhovatel není přesně a úplně informován o důkazech a důvodech, z nichž vychází přijaté rozhodnutí) ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů. Úkolem soudu je tak zajistit, aby dotčená osoba byla informována o *podstatě důvodů*, které jsou základem pro dotčené rozhodnutí, způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachovat důvěrnost důkazů. Soud je rovněž povinen vyvodit v souladu s vnitrostátním právem důsledky plynoucí z případného porušení povinnosti sdělit informace.

[20] Účinnost soudního přezkumu předpokládá, že dotčená osoba bude má možnost seznámit se s důvody správního rozhodnutí, které se jí týká, tak aby mohla podat opravný prostředek k soudu. Může se tak stát buď přečtením samotného rozhodnutí, nebo sdělením těchto důvodů na její žádost, aniž je dotčena pravomoc příslušného soudu požadovat jejich sdělení od dotčeného orgánu, aby mohl ověřit po skutkové i právní stránce legalitu rozhodnutí (rozsudky ze dne 17. 3. 2011, *Peñarroja Fa*, C-372/09 a C-373/09, EU:C:2011:156, bod 63, nebo ze dne 17. 11. 2011, *Gaydarov*, C-430/10, EU:C:2011:749, bod 41). Tím jí bude umožněno hájit svá práva za co nejpríznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud. Za této situace bude stejně tak soud plně schopen provést přezkum legality správního rozhodnutí (rozsudky ze dne 15. 10. 1987, *Heylens a další*, 222/86, EU:C:1987:442, bod 15, či ze dne 3. 9. 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 337).

[21] S ohledem na zásadu kontradiktornosti soudního řízení, jež je součástí práva na obhajobu zakotveného v čl. 47 Listiny, musí mít účastníci řízení právo seznámit se všemi důkazy nebo vyjádřeními předloženými soudu, aby se k nim mohli vyjádřit a aby mohli ovlivnit jeho rozhodnutí (rozsudky ze dne 14. 2. 2008, *Varec SA v. Belgický stát*, C-450/06, EU:C:2008:91, bod 45; ze dne 2. 12. 2009, *Komise v. Irsko a další*, C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 52, jakož i ze dne 21. 2. 2013, *Banif Plus Bank*, C-472/11, EU:C:2013:88, bod 30). Pokud

by soudní rozhodnutí vycházelo ze skutkových okolností a dokumentů, s nimiž se účastníci řízení nemohli seznámit, a tedy se k nim nemohli vyjádřit, bylo by porušeno základní právo na účinnou soudní ochranu (rozsudek *Komise v. Irsko*, body 52 a citovaná judikatura). Soud musí jednotlivci poskytnout v dostatečné míře možnost využít procesních práv, jako je právo být vyslechnut či zásada kontradiktornosti (obdobně výše uvedený rozsudek *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, bod 344).

[22] V soudním i správním řízení se však může jevit nezbytné nesděliti dotčené osobě určité informace zejména s ohledem na naléhavé důvody související s bezpečností státu (*Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, bod 342).

[23] Podle závěrů SDEU přijatých ve věci ZZ (body 62-64) musí vnitrostátní soud nezávisle přezkoumat všechny právní a skutkové okolnosti uváděné příslušným vnitrostátním orgánem a v souladu s vnitrostátními procesními pravidly posoudit, zda bezpečnost státu brání takovému sdělení informací. Pokud vnitrostátní soud dospěje k závěru, že bezpečnost státu nebrání tomu, aby byly dotčené osobě přesně a úplně sděleny důvody rozhodnutí, umožní příslušnému vnitrostátnímu orgánu sdělit takové osobě chybějící důvody a důkazy. Pokud tento orgán jejich poskytnutí nepovolí, přezkoumá soud legalitu takového rozhodnutí pouze na základě důvodů a důkazů, které má k dispozici. Jeví-li se však, že bezpečnost státu skutečně brání tomu, aby byly dotčené osobě sděleny uvedené důvody, musí soud přezkoumat zákonnost správního rozhodnutí tak, aby vyvážil bezpečnost státu a právo na účinnou soudní ochranu. Případné zásahy do výkonu tohoto práva omezí na nezbytné minimum.

[24] Soudní dvůr se otázce omezení práva na přístup ke spisu věnoval rovněž v rozsudku ze dne 22. 9. 2022, *GM v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další*, C-159/21, EU:C:2022:708, ve vztahu ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. SDEU dospěl k závěru, že články 41 a 47 Listiny brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že pokud se rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu nebo o odnětí takové ochrany zakládá na informacích, jejichž zpřístupnění by ohrozilo národní bezpečnost dotčeného členského státu, dotčená osoba nebo její zástupce mohou mít přístup k těmto informacím pouze poté, co získají za tímto účelem povolení. Současně SDEU vnitrostátní maďarské úpravě vytkl, že cizincům není sdělena ani podstata důvodů, na nichž se taková rozhodnutí zakládají, a nesmějí použít informace, k nimž mohli mít přístup, pro účely správního nebo soudního řízení.

[25] Uvedenou problematikou se zabýval také ESLP. Ve věci *Regner proti České republice* (rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2017, č. 35289/11), byla stěžovateli zrušena platnost osvědčení pro styk s utajovanými informacemi. Stěžovatelem zahájené řízení bylo omezeno ve dvou směrech. Zaprvé, utajované listiny a informace nebyly zpřístupněny stěžovateli ani jeho zástupci. Zadruhé, vzhledem k tomu, že rozhodnutí bylo založeno na těchto dokumentech, nebyly stěžovateli sděleny jeho důvody.

[26] Velký senát v této věci shrnul, že soudy mají neomezený přístup ke všem utajovaným dokumentům, na nichž správní orgán založil odůvodnění svého rozhodnutí. Jsou nadány pravomocí podrobně přezkoumat důvody, pro které správní orgán utajované dokumenty

pokračování

nezpřístupnil. Mohou posoudit důvody nezpřístupnění utajovaných dokumentů a nařídí odtajnění těch z nich, u nichž jsou přesvědčeny, že k jejich utajení není důvod. Dále jsou oprávněny po věcné stránce posoudit rozhodnutí správního orgánu o zrušení platnosti osvědčení pro styk s utajovanými informacemi a případně je i zrušit, pokud by se ukázalo, že je svévolné (*Regner proti České republice*, bod 152).

[27] Velký senát v rozsudku *Regner proti České republice* (body 147–149) shrnul obecná východiska a zásady, ze kterých je nutno v obdobných případech vycházet. Nárok na zpřístupnění všech relevantních důkazů není absolutním právem. V trestních věcech ESLP shledal, že mohou existovat různé protichůdné zájmy. Například by mohlo jít o zájem na ochraně národní bezpečnosti, potřeba ochránit svědky před možnou odvetou či uchovat v tajnosti policejní metody vyšetřování zločinů, které je třeba vyvažovat oproti právům účastníka řízení. Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou však přípustná pouze taková opatření omezující práva účastníka řízení, která nezasahují do samotné podstaty těchto práv. Aby tomu tak bylo, musejí být případné obtíže způsobené stěžovateli omezením jeho práv dostatečně vyváženy postupem soudních orgánů (podobně rozsudek velkého senátu ze dne 16. 2. 2000, *Fitt proti Spojenému království*, č. 29777/96, bod 45 s dalšími odkazy; rozsudek velkého senátu ze dne 15. 12. 2015, *Schatschaschwili proti Německu*, č. 9154/10, bod 107). V případech, kdy bylo stěžovateli z důvodů veřejného zájmu odepřeno seznámit se s důkazy, musí ESLP podrobně zkoumat rozhodovací proces a ujistit se, že v co největší míře splňoval požadavky na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní a skýtal dostatečné záruky ochrany zájmů dotčené osoby (viz *Fitt proti Spojenému království*, bod 46).

[28] Z těchto závěrů pak ESLP vychází také v rozsudku velkého senátu ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, č. 80982/12. V něm ESLP vysvětlil a dále rozvedl principy ochrany cizinců ve smyslu článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Cizinci musí být dána účinná možnost předložit důvody proti správnímu rozhodnutí, resp. být chráněn před svévolí. Pouze omezení, která budou řádně odůvodněná a dostatečně kompenzovaná, mohou obstát (*Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, body 130-133; srov. též navazující judikaturu, např. rozsudek ze dne 9. 3. 2021, *Hassine proti Rumunsku*, č. 36328/13).

[29] Z judikatury obou mezinárodních soudů plyne povinnost vnitrostátních správních soudů poctivě vyhodnotit důvody pro určité rozhodnutí správního orgánu založené na informacích z utajeného dokumentu. Jakkoli podle okolností může být cizinci ve správním řízení odepřeno právo na přístup k utajeným materiálům, neznamená to, že mu správní orgán nesdělí vůbec nic. Vhodné množství informací, které správní orgán musí cizinci sdělit, se přirozeně liší podle okolností každého případu.

[30] Lze shrnout, že SDEU se obdobnými případy už zabýval. Jeho judikatura však dosud neposkytuje jednoznačnou odpověď na otázku, zda v řízení o vydávání jednotného povolení podle směrnice 2011/98/EU brání záruky plynoucí z čl. 47 Listiny tomu, aby zákonodárce vyloučil pravomoc soudu rozhodnout o zpřístupnění utajovaných dokumentů v soudním řízení, v situaci, kdy jsou zachovány „ostatní“ techniky a procesněprávní pravidla soudů ke kompenzaci práv žalobce (rozsudek SDEU ve věci ZZ, bod 57, nebo rozsudek ESLP ve věci *Regner proti České republice*, bod 158).

[31] České soudy mají neomezený přístup ke všem utajovaným dokumentům, na nichž správní orgán založil odůvodnění svého rozhodnutí. Mohou podrobně přezkoumat důvody, pro které správní orgán utajované dokumenty nezpřístupnil. Mohou posoudit důvody nezpřístupnění utajovaných dokumentů. Dále jsou oprávněny po věcné stránce posoudit rozhodnutí správního orgánu o zrušení platnosti osvědčení pro styk s utajovanými informacemi a případně je i zrušit. Mohou nařídit správnímu orgánu, aby odtajnil ty informace, u nichž podle přesvědčení soudu už není k utajení důvod.

[32] České soudy však po novele zákona o pobytu cizinců z roku 2019 nemohou v soudním řízení zpřístupnit či odtajnit utajované informace, které by cizinec mohl použít pro svou obranu během soudního přezkumu.

[33] NSS také upozorňuje, že sporná právní úprava je v českém právním řádu ojedinělá a byla přijata pouze v zákoně o pobytu cizinců. V cizineckých věcech, v nichž správní orgán nezpřístupnil cizinci podklady pro rozhodnutí, tak správní soudy mají jen omezené možnosti, jak vyvážit omezení cizincových procesních práv. NSS však neshledává žádný legitimní důvod, proč by právě v cizineckých věcech měl být soud více procesně omezen než ve věcech jiných.

#### 4. Závěr

[34] Nejvyšší správní soud proto pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžnou otázku:

**Brání výklad čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní úpravě, která znemožňuje soudu, aby v soudním řízení rozhodl o nahlížení do utajovaných písemností nebo záznamů, které byly v řízení před správním orgánem o vydání jednotného povolení – ve smyslu č. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu při vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci – uchovávány odděleně mimo správní spis?**

[35] Současně s položením předběžné otázky bylo třeba přerušit řízení [§ 48 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního]. Jakmile Soudní dvůr o předložené otázce rozhodne, bude Nejvyšší správní soud v řízení pokračovat.

**P o u č e n í:** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. listopadu 2023

Ondřej Mrákota  
předseda senátu