

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **N. L.**, zastoupený JUDr. Michalem Pacovským, advokátem se sídlem Čelakovského sady 433/10, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 8. 2023, č. j. MV-3285-14/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2023, č. j. 33 A 15/2023-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o soudní přezkum rozhodnutí, jež bylo vydáno na podkladu utajované informace. Správní orgán učinil závěr, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu, a zrušil mu platnost povolení k trvalému pobytu. Úlohou správního soudu bylo zejména posoudit věrohodnost a přesvědčivost utajované informace a umožnit tak cizinci účinnou ochranu jeho práv.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) je občanem Ruské federace a na území České republiky měl povolen trvalý pobyt. Žalovaná podle § 77 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zrušila platnost tohoto povolení v záhlaví uvedeným rozhodnutím z důvodu „*nebezpečí, že by [stěžovatel] mohl ohrozit bezpečnost státu*“, a podle § 77 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovila stěžovateli lhůtu k vycestování z území 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Důvodem zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu byly skutečnosti obsažené v písemné informaci č. j. D198/2022-OAM vztahující se k osobě stěžovatele. Tato informace byla žalované poskytnuta v režimu utajení (stupeň „DŮVĚRNÉ“) v souladu se zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Zjištěné osobní jednání stěžovatele bylo shledáno v jeho „*nežádoucí činnosti*,

z důvodu vytvoření vlivové struktury za podpory ze strany státních orgánů Ruské federace, která měla za cíl v zemích Evropské unie podpořit separatistické tendence, které jsou v rozporu s bezpečnostními zájmy České republiky, a existuje zde důvodné nebezpečí, že by [stěžovatel] mohl ohrozit bezpečnost státu“.

[3] V souladu s § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 17 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, není utajovaná informace součástí správního spisu vedeného ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Žalovaná proto nemohla stěžovateli umožnit se s jejím obsahem seznámit a v souladu s § 36 odst. 3 věty druhé správního řádu mu pouze sdělila v obecné rovině, jaké skutečnosti z utajované informace vyplývají. Bezpečnostní složka, která informaci správnímu orgánu poskytla, jasně uvedla, že by byl účel jejího utajení zmařen, pokud by se s ní stěžovatel seznámil. Podle žalované obsahuje utajovaná informace popis konkrétního jednání účastníka řízení, včetně jeho přesného časového rámce. Jednání je popsáno do detailu, působí věrohodně a přesvědčivě. Míra zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele ani délka pobytu v České republice podle žalované nepřeváží závažné informace o tom, že účastník řízení svým osobním jednáním ohrožuje bezpečnost státu.

[4] Proti rozhodnutí žalované podal stěžovatel žalobu, kterou Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. K první námitce stěžovatele, že byla porušena jeho procesní práva, krajský soud poukázal na specifický způsob nakládání s utajovanými informacemi za použití § 17 odst. 3 a § 36 odst. 3 správního řádu. Není možné, aby se s nimi stěžovatel (konkrétněji) seznámil, neboť by byl zmařen účel jejich utajení. K druhé námitce týkající se nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života krajský soud zdůraznil, že žalovaná vzala v úvahu tvrzení stěžovatele o jeho rodinných vztazích, jakož i o jeho činnosti faráře pravoslavné církve a zásluhách na rekonstrukci Chrámu sv. Petra a Pavla v X. Bez ohledu na to, že tato tvrzení nebyla vyvrácena ani zpochybněna, však důvodné nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu v důsledku prosazování a podpory zájmů Ruské federace převažuje nad skutečnostmi svědčícími ve prospěch stěžovatele.

[5] Podstatou třetí námitky byla neexistence jednání, jež by mohlo jakkoli narušit bezpečnost České republiky či veřejný pořádek. Krajský soud po seznámení se s utajovanou informací č. j. D198/2022-OAM konstatoval, že tato obsahuje popis konkrétních jednání stěžovatele včetně jejich časového zařazení. Zjištěné informace působí s ohledem na jejich konkrétnost a rozsah věrohodně a přesvědčivě. Současně vytváří obraz o tom, jakým způsobem může stěžovatel ohrozit bezpečnost České republiky. Informace nevypovídají pouze o jednorázové aktivitě stěžovatele, nýbrž o jeho dlouhodobé a soustavné činnosti ve prospěch Ruské federace, která je v příkrém rozporu s bezpečností i mezinárodní politikou České republiky. Každý cizinec si musí být vědom možných následků vyplývajících z jeho jednání, které sice nemusí být postižitelné v oblasti trestního práva, přesto ale může ohrožovat bezpečnost státu, v němž získal pobytový titul.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

pokračování

(dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje jej zrušit, a to společně s rozhodnutím žalované, které by se věc vrátila k dalšímu řízení. Přijatelnost kasační stížnosti spatřuje v tom, že krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu, podle níž měla žalovaná – při nutnosti zachování důvěrnosti důkazů – sdělit cizinci alespoň obecnou rovinu skutečností, které z utajované informace vyplývají. Dalším důvodem přijatelnosti má být tvrzené hrubé pochybení při výkladu hmotného či procesního práva, že jednání vytýkané stěžovateli bylo popsáno pouze obecnou formulací. Při posuzování přesahu vlastních zájmů bylo třeba zohlednit i dopad rozhodnutí žalované na rodinu stěžovatele i velkou skupinu věřících, kteří se ocitli bez svého duchovního.

[7] Námitky stěžovatele směřují především vůči odůvodnění napadeného rozsudku, v němž jsou pouze obecně vymezeny důvody, pro které žalovaná rozhodla o zrušení platnosti jeho povolení k trvalému pobytu. Tyto důvody mají původ v utajované informaci, která byla jediným podkladem rozhodnutí žalované vypovídajícím o závažném jednání stěžovatele. Není zřejmé, zda krajský soud považuje toto jednání za potvrzené nebo vyvrácené, z jakého důvodu a na základě jakých konkrétních skutečností. Tím byla ovšem značně omezena možnost stěžovatele účinně se hájit a argumentovat, natožpak tvrdit a prokazovat skutečnosti vyvracející údaje obsažené v utajované informaci. Právě v nedostatečném vypořádání se s věrohodností a přesvědčivostí utajované informace spatřuje stěžovatel jeden z důvodů nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. V této souvislosti upozorňuje na své dlouhodobé a bezproblémové působení v České republice, kde žije přes 20 let a založil rodinu. Druhý důvod nepřezkoumatelnosti má spočívat v tom, že dopustil-li by se stěžovatel jednání ohrožujícího bezpečnost státu, nepochybně by je bylo možné postihnout podle trestního práva. Sám ale trestně stíhán nikdy nebyl.

[8] Vady řízení spatřuje stěžovatel v tom, že závěr o jednání, kterého se měl dopustit, nemá oporu ve spisech. S ohledem na utajovanou informaci nemůže uvést, v čem konkrétně spatřuje naplnění kasačního důvodu, sám se nicméně nikdy nedopustil žádného porušení veřejného pořádku, které by mohlo ohrozit bezpečnost České republiky. I když napadený rozsudek argumentuje § 17 odst. 3 správního řádu, podle něhož se na utajovanou písemnost použijí ustanovení správního řádu či jiného zákona o nahlížení do spisu, stěžovatel měl být informován alespoň o podstatě důvodů, které byly základem pro rozhodnutí žalované.

[9] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud dostatečným způsobem odůvodnil, z jakého důvodu je její rozhodnutí zákonné a věcně správné. Plně proto odkazuje na své rozhodnutí i napadený rozsudek krajského soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána oprávněným navrhovatelem, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

[11] Kasační stížnost je však nepřijatelná.

[12] Vzhledem k tomu, že o žalobě rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.), se kasační soud zabýval přijatelností kasační stížnosti. Kasační stížnost, která „svým

významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“, je podle § 104a s. ř. s. nepřijatelná. Podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod [11]).

[13] Přijatelnost kasační stížnosti nezakládá námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud odkazuje na ustálenou judikaturu k výkladu pojmu nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Podle ní je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, trpí-li vadou skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody. Nepřezkoumatelné bude typicky takové rozhodnutí, ve kterém soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Naopak nepřezkoumatelnost nelze spatřovat v dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí (např. rozsudek NSS č. j. 2 Ads 58/2003-75).

[14] Namítá-li stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku z důvodu, že účastníkovi řízení není znám obsah utajované informace, z níž krajský soud při svém rozhodování vycházel, jde o právní otázku, která byla v ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu opakovaně řešena. V obecné rovině platí závěr vyslovený v rozsudku ze dne 14. 12. 2023, č. j. 4 Azs 283/2023-27, že *„bylo by [...] nelogické, aby poté, co byly některé skutečnosti označeny za utajované, by musely být následně ‚odtajněny‘ pro účely odůvodňování soudního rozhodnutí“* (bod [14] cit. rozsudku). Především ale není nijak výjimečné, že kasační soud věcně přezkoumává a považuje za přezkoumatelná rozhodnutí krajských soudů opírající se o utajované informace (k shrnutí východisek přezkumu takovýchto rozhodnutí např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2023, č. j. 1 Azs 87/2023-32, č. 4518/2023 Sb., body [13] až [17]).

[15] V této souvislosti Nejvyšší správní soud, a to i ve vztahu k namítaným vadám řízení, připomíná, že zvláštní 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 řádný proces účastníka správního řízení na straně druhé (např. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb., nebo rozsudek ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017-57). Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu, ale též Ústavního soudu [např. nálezy ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.), a ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04 (N 136/46 SbNU 283), z nedávné doby např. nález ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21], Evropského soudu pro lidská práva (rozsudky velkého senátu ze dne 19. 9. 2017, ve věci *Regner proti*

pokračování

České republice, stížnost č. 35289/11, nebo ze dne 15. 10. 2020, ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, stížnost č. 80982/12) a Soudního dvora Evropské unie (rozsudek velkého senátu ze dne 4. 6. 2013, ve věci *ZZ proti Secretary of State for the Home Department*, C-300/11) dovodila, že procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně znepřístupněny, musí být určitým způsobem vyvážena, aby byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů.

[16] Uvedené vyvažování je zajištěno také prostřednictvím oprávnění správního soudu se s utajovanou informací přímo seznámit a ověřit hlediska její věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance ve vztahu k závěrům, které z ní správní orgán vyvodil (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod [32], nebo rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS, bod [17]). Námitky stěžovatele, jejichž podstata se obecně týká omezení přístupu k utajované informaci, proto s ohledem na tyto judikaturní závěr nezakládají přijatelnost kasační stížnosti. To platí i pro námitku, že stěžovatel se nemohl dopustit jednání ohrožujícího bezpečnost státu, nebyl-li pro toto jednání postižen podle trestního práva. Tato námitka má totiž základ právě v nemožnosti seznámit se s obsahem utajované informace.

[17] Dále stěžovatel namítá samotné hodnocení utajované informace, včetně toho, zda při něm byl zohledněn související zásah do jeho soukromého a rodinného života. Ve vztahu k této námitce posuzoval Nejvyšší správní soud přijatelnost kasační stížnosti ze dvou hledisek. Tou první jsou obecné požadavky na obsah utajované informace, má-li být podkladem rozhodnutí soudu. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že utajovaná informace by měla obsahovat popis zdroje a způsobu jejího získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policie nebo zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Smyslem a účelem soudní kontroly je především zajistit, aby k rozhodování na základě utajovaných informací byly používány pouze informace skutečné a věrohodné, které poskytují dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudky NSS ze dne č. j. 2 Azs 259/2019-28, bod [22], nebo ze dne 22. 9. 2021, 1 Azs 153/2021-78). V posuzované věci se krajský soud od těchto východisek nijak neodchýlil.

[18] Druhé posuzované hledisko spočívá v tom, zda se krajský soud nedopustil zásadního pochybení, které by mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele. Ani toto hledisko však neodůvodňuje závěr o přijatelnosti kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se seznámil s utajovanou informací č. j. D198/2022-OAM a shledal, že z ní vyplývající skutečnosti, na kterých správní orgány založily svůj závěr o ohrožení bezpečnosti státu, splňují výše uvedené požadavky na její obsah. Tento závěr učinil s přihlédnutím k tomu, že utajovaná informace je v podstatě jediným důvodem zrušení dlouhodobého pobytu. Kasační soud se na tomto místě omezí na již krajským soudem provedené obecné shrnutí utajované informace, která obsahuje popis skutečností, z nichž vychází, jejich hodnocení, jakož i důležité údaje časové, místní a zdrojové. Zjištěné informace jsou s ohledem na jejich konkrétnost a rozsah věrohodné a přesvědčivé, přičemž jednání v nich popsáné má povahu dlouhodobé a soustavné činnosti ve prospěch Ruské federace. Závažnost tohoto jednání s ohledem na veřejný zájem na bezpečnosti státu opodstatňuje zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele, jenž je následkem povinnosti opustit území České republiky.

[19] Je zřejmé, že napadený rozsudek krajského soudu vychází z právních závěrů vztahujících se k přezkumu rozhodnutí opírajících se o utajované informaci, jež mají základ v ustálené judikatuře kasačního soudu. Tento rozsudek uvedená východiska respektuje a nijak z nich nevybočuje. Stejně tak nelze konstatovat, že by se krajský soud dopustil jakéhokoli zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele. Tím je opodstatněn závěr, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud podle § 104a s. ř. s odmítl kasační stížnost pro nepřijatelnost.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. února 2024

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu