



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudkyň Jiřiny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **I. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 8. 2023, čj. MV-3288-18/SO-2023, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2023, čj. 16 A 27/2023-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Jádrem sporu je otázka, zda zjištění zpravodajské služby, klasifikovaná jako utajované informace podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o utajovaných informacích“), představovaly dostatečný podklad pro závěr o důvodnosti nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu. Zároveň je řešena otázka, zda byl ve správním řízení dodržen postup dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a zda bylo rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné a dostalo požadavkům zákona podle § 169m zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

[2] Žalovaná zrušila shora vymezeným rozhodnutím povolení k trvalému pobytu žalobce podle § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Shledala, že je zde důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu, a to se zohledněním toho, že se

účastní na prosazování a podpoře zájmů státní moci Ruské federace, které jsou v rozporu s bezpečnostními zájmy České republiky. K tomuto závěru dospěla na základě utajované informace poskytnuté zpravodajskou složkou č. j. D197/2022-OAM. Současně mu stanovila lhůtu k vycestování z území.

[3] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud se seznámil s obsahem utajované informace a dospěl k závěru, že tyto informace neskýtají dostatečný podklad pro závěr, který žalovaná učinila. Podle městského soudu jsou informace zpravodajské služby neúplné a bez jejich doplnění nezpůsobilé k přijetí závěru o důvodnosti nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu. Bez uvedení podkladů informací o jednání žalobce nelze posoudit přesvědčivost údajů uvedených v utajované části správního spisu a zejména se vypořádat s obranou žalobce. Žalovaná měla postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu a žalobce seznámit s informacemi od zpravodajské služby v podobě, která nezmaří účel utajení informací. Za tímto účelem si měla žalovaná vyžádat vyjádření zpravodajské služby, zda i nadále trvá na nezveřejnění informací, zejména pokud u některých zpravodajská služba sdělila, že pochází z veřejně dostupných zdrojů. Dále městský soud shledal vadu nepřezkoumatelnosti z důvodu, že se stěžovatelka nevypořádala s námitkami účastníka řízení a neuvedla podstatu důvodu rozhodnutí způsobem, který neohrozí důvod utajení, ale zároveň umožní účastníku řízení účinně vznést námitky a navrhnout důkazy. Soud dospěl k závěru, že žalobci byla utajena část informací, přestože pro to nebyly dány podmínky, čímž došlo k porušení práva žalobce na seznámení s podklady dle § 36 odst. 3 správního řádu. Městský soud proto žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému projednání.

[5] Stěžovatelka v první řadě odůvodnila přijatelnost své kasační stížnosti. Uvedla, že městský soud zcela pominul platnou právní úpravu v oblasti nakládání s utajovanými informacemi a zavázal ji k postupu, který je nad její zákonné možnosti. Závěr městského soudu o tom, že část informace, na základě, které došlo ke zrušení žalobcova povolení k trvalému pobytu, není hodna utajení, a proto by mu ji měla zpřístupnit, odporuje platné právní úpravě, stejně tak jako aktuální judikatuře.

[6] V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatelka namítla, že podle zákona o utajovaných informacích nemůže orgán, který není původcem utajované informace posuzovat nebo měnit stupeň jejího utajení, a to ani zčásti. Tato pravomoc náleží pouze původci informace. Odlišný postup může vést ke zmaření jejího utajení a může proto být předmětem sankce. Upozornila rovněž na to, že původce informace k jednotlivým částem uvedl, že jejich obsah nelze účastníku řízení sdělit. Své závěry podpořila odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 12. 1. 2023, čj. 10 As 241/2021-26. Uzavřela, že správní orgán, který není původcem utajované informace, nemůže ani podle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit s obsahem utajované informace účastníka řízení, který není držitelem oprávnění podle zákona o ochraně utajovaných informací, pokud je z utajované informace nepochybné, že její části nelze sdělit.

pokračování

[7] Druhá oblast kasační argumentace se týkala hodnocení informace po obsahové stránce. Stěžovatelka je přesvědčena, že utajovaná informace, o níž opřela napadené rozhodnutí, je dostatečně konkrétní, obsahuje popis skutkových zjištění, a to včetně časového rámce. Stěžovatelka nepochybila ani tím, že nepopsala proces jejího získávání, to by totiž mohlo vést ke zmaření utajení, rozhodné však je, že utajovaná informace obsahuje konkrétní podklady.

[8] Stěžovatelka rovněž namítla, že účastník řízení byl seznámen s podstatou důvodů, které vedly k zahájení řízení. Z vyjádření žalobce je podle stěžovatelky nepochybné, že důvod zahájeného řízení byl sdělen dostatečně konkrétně a umožnil mu účinně uplatnit svá práva (vzhledem k rozsahu, v jakém reagoval).

[9] Uzavřela, že vzhledem k povaze utajovaných informací nemohla podrobněji hodnotit žalobcem uváděné skutečnosti, zejména ohledně jeho profesního působení. Žádná z nich ale nevyvrátila zjištění zpravodajské služby.

[10] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že městský soud neuvedl, že stěžovatelka měla bez dalšího utajovanou informaci či její část žalobci zpřístupnit. Uvedl, že s ohledem na povahu řízení měla stěžovatelka postupovat v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu a seznámit žalobce s obsahem utajované informace v rozsahu, který nezmaří účel utajení. Soud dále uvedl, že stěžovatelka měla za tímto účelem kontaktovat zpravodajské služby a vyžádat si jejich vyjádření, zda skutečně trvají na utajení informací. Žalobce podotkl, že návrh, aby bylo do správního spisu doplněno stanovisko orgánu, který utajované informace poskytl, podal již v průběhu správního řízení. Stěžovatelka si však vyjádření zpravodajských služeb za tímto účelem neopatřila. Žalobce proto souhlasil se závěrem soudu, že stěžovatelka byla povinna zohlednit ochranu procesních práv žalobce vyplývajících z § 36 odst. 3 správního řádu a vyžádat si stanovisko orgánu, který utajované informace poskytl. Žalobce dále souhlasil se závěrem soudu, že sdělení, které obdržel při seznámení se s podklady ohledně obsahu utajované informace, bylo nedostatečné a bránilo mu namítat relevantní okolnosti na svou obranu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nejdříve zkoumal podmínky přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. platí, že v případě, že ve věci rozhodoval v řízení před krajským soudem specializovaný samosoudce a tato kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou.

[13] V nynější věci se jedná o věc, kterou ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodoval specializovaný samosoudce. Nejvyšší správní soud tedy posuzoval, zda věc svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby

překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvod přijatelnosti kasační stížnosti je naplněn neexistencí zcela přílehavé judikatury, tedy judikatury, která by odpovídala na konkrétní kasační námitky správního orgánu. Lze tak shledat dopad některých kasačních námitek a otázek v nich řešených nad rámec konkrétního případu, a to z toho důvodu, že pro stěžovatelku je vyjasnění procesního postupu zásadní i ve vztahu k dalším obdobným případům.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že aby mohlo ministerstvo neudělit či odejmout cizinci – dlouhodobému rezidentovi ve smyslu směrnice 2003/109/ES (o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty) – povolení k trvalému pobytu kvůli výhradě veřejného pořádku, zde podle § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, musí shledat, že jeho osobní chování aktuálně představuje skutečnou a dostatečně závažnou hrozbu pro veřejný pořádek (rozsudek NSS z 9. 11. 2021, čj. 10 Azs 177/2021-64, bod 19 a rozsudek z 8. 2. 2024, čj. 10 Azs 292/2023-53, bod 26). Na posuzovanou věc proto dopadá právo EU (zejména článek 47 a článek 52 odst. 1 Listiny základních práv EU).

[15] Stěžovatelka obecně namítla nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[16] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost je rozsudek, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (rozsudek NSS z 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Dále pak jde o případy, kdy soudní rozhodnutí postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek NSS z 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). Takovými vadami ale napadený rozsudek netrpí. Odůvodnění netrpí nedostatkem důvodů pro vyslovené právní závěry, ani není nesrozumitelné.

III.A. *Procesní postup Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců podle § 36 odst. 3 správního řádu*

[17] Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou stěžovatelky, že správní orgán, který není původcem utajované informace, nemůže podle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit s obsahem utajované informace účastníka řízení, pokud je z utajované informace nepochybné, že její části mu nelze sdělit. Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž namítla, že není ani oprávněna posuzovat a měnit stupeň jejího utajení, tedy ani zkoumat to, zda má být účastníku řízení utajena část informací, které jsou veřejné, a proto by utajeny být neměly.

[18] Pro posouzení této otázky je třeba popsat, jaký měl být správný procesní postup správního orgánu v daném řízení.

pokračování

[19] Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Toto pravidlo je jednou ze zákonných záruk ústavně chráněných principů spravedlivého procesu. 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 § 17 odst. 3 správního řádu uchovávány odděleně mimo spis. Příkladem takových písemností a záznamů jsou též utajované informace, které byly správnímu orgánu poskytnuty policií nebo zpravodajskými službami. 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 účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 správního řádu uchovávány odděleně mimo spis.

[20] Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu tedy rozlišuje mezi účastníky, o jejichž právním nároku se v řízení rozhoduje, a účastníky jinými. 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; není-li to možné, sdělí se jim alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají (rozsudek NSS z 7. 2. 2022, čj. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS, body 9 až 27, a rozsudek NSS z 8. 3. 2023, čj. 10 Azs 12/2023-67, body 34 až 40).

[21] Žalobci byl povolen trvalý pobyt podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (*„Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let.“*), jednalo se tak o „nárokové“ správní řízení, neboť správní orgán musel vydat pozitivní rozhodnutí za podmínky, že žalobce splnil všechny zákonem stanovené podmínky (rozsudek NSS z 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 234/2016-21, z 10. 3. 2022, čj. 10 Azs 521/2021-43). V posuzované věci se tak jedná o zrušení trvalého pobytu žalobce, na který měl žalobce právní nárok. Lze proto učinit dílčí závěr, že v případě rozhodování o zrušení trvalého pobytu žalobce jde o rozhodování o „právním nároku“. Stěžovatelka tedy měla povinnost postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu tak, že žalobce seznámí s utajovanými podklady v podobě, která nezmaří účel jejich utajení (předtím měla stěžovatelka vyžádat vyjádření orgánu, který tyto utajované podklady poskytl). Teprve nebylo-li by to možné, měla sdělit žalobci alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají.

[22] Stěžovatelka žalobce s utajovanými podklady neseznámila. Dospěla totiž k závěru, že s ohledem na jejich povahu není možné, aby se s nimi žalobce seznámil v jakékoli podobě, neboť by tak byl zmařen účel jejich utajení (to je uvedeno v záznamu do spisu z 5. 1. 2023).

[23] Podle § 36 odst. 3 správního řádu si stěžovatelka měla nejprve vyžádat vyjádření orgánu, který utajované podklady poskytl, což neučinila. V kasační stížnosti odkazuje na to, že jí § 36 odst. 3 správního řádu nedává oprávnění posoudit a případně změnit u části informace stupeň utajení či s obsahem této informace někoho seznámit, a zároveň dodává,

že původce informace k jednotlivým částem zřetelným způsobem uvedl, že obsah nelze sdělit, že se jedná o informace důvěrné (ze samotné utajované informace je podle stěžovatelky nepochybné, že lze žalobce seznámit pouze s tím, že z důvodu jeho účasti na prosazování a podpory zájmů státní moci Ruské federace, které jsou v rozporu s bezpečnostními zájmy České republiky, existuje důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu). Stěžovatelka tak v podstatě namítá, že postačovalo vyjádření obsažené v samotné utajované informaci.

Je povinností správního orgánu vyžádat si vyjádření původce informace vždy?

[24] Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda správní orgán musí vždy vyžadovat vyjádření původce informace anebo, zda někdy postačí vycházet z obsahu utajované informace. Vyjádření původce informace podle § 36 odst. 3 správního řádu je zcela zásadní pro posouzení, zda seznámení účastníka řízení s utajovanou informací zmaří účel utajení. Zpravodajská služba (případně policejní orgán) jako původce utajované informace má totiž nejvíce informací, a může proto nejlépe posoudit otázku vyvážení zájmu na ochraně utajovaných informací v konkurenci s procesními právy účastníka řízení. Zejména může nejlépe posoudit, v jaké míře musí z důvodu ochrany bezpečnosti státu obsah informace zůstat znepřístupněn (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 23. 5. 2022, čj. 8 Azs 230/2020-48). Toto vyjádření tak správní orgán musí mít vždy před tím, než posoudí, zda účastníkovi umožní seznámit se s utajovanou informací. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však není důležité, zda toto vyjádření bude obsaženo v samotné utajované informaci či si jej stěžovatelka vyžádá samostatně.

[25] Na výše uvedenou otázku lze odpovědět, že správní orgán není povinen vyžadovat si samostatně vyjádření původce informace, pokud je již obsaženo v samotné utajované informaci.

Co musí obsahovat vyjádření původce informace?

[26] Na základě vyjádření původce informace správní orgán posuzuje, zda seznámení účastníka řízení s utajovanou informací zmaří účel utajení. Nejprve se tak zabývá otázkou, zda lze zpřístupnit utajované skutečnosti v autentické podobě. Pokud to nelze, tak ještě zkoumá, zda lze seznámit účastníka řízení s utajovanou informací v anonymizované podobě, tedy například zčásti začerněné. Pokud v konkrétní věci nelze účastníka řízení seznámit s utajovanou informací v žádné podobě, tak správní orgán sdělí účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají.

[27] Je tak zřejmé, že se jedná o omezení práva na spravedlivý proces (konkrétně práva vyjádřit se k podkladům – seznámit se s podklady). V některých případech totiž zůstává účastníkovi částečně nebo dokonce zcela utajovaná informace znepřístupněna. Z českého ústavního pořádku, a rovněž i z požadavků práva EU plyne povinnost šetřit podstatu a smysl práva na vyjádření. Je proto třeba vážit zájem na ochraně bezpečnosti státu a jeho demokratického zřízení na straně jedné a právo na spravedlivý proces účastníka správního řízení na straně druhé (rozsudek ze dne 26. 4. 2018, čj. 1 Azs 439/2017-57). Judikatura Ústavního soudu (nálezy z 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, a z 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudky velkého senátu z

pokračování

19. 9. 2017, ve věci Regner proti 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 z 4. 6. 2013, ve věci ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11) dovodila, že procesní omezení účastníka řízení, musí být určitým způsobem vyvážena, aby byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů.

[28] Proto, aby toto vyvažování bylo správním orgánem učiněno řádně, je třeba, aby vyjádření původce informace obsahovalo odůvodnění, z jakých důvodů by mohl být zmařen účel utajení seznámením účastníka s utajovanými informacemi či utajovanými informací toliko v určité podobě. Vyjádření původce informace se také musí vztahovat ke konkrétnímu účastníku řízení, a zároveň v něm musí být vzhledem k okolnostem věci dostatečně konkrétně odůvodněno, proč sdělením informace či části informace tomuto účastníku řízení může být zmařen účel utajení. To proto, že například sdělením utajované informace určité osobě nemusí být zmařen účel utajení, avšak sdělením stejné informace jiné osobě, by účel zmařen byl, neboť by se například dozvěděla o realizaci odposlechu či o využití specifických prostředků získávání informací vůči své osobě. Vždy je třeba ve vztahu k celému obsahu utajované informace vážit, co a v jaké podobě lze účastníkovi sdělit. U některé informace či její části to sice může být zřejmé již podle jejího obsahu, avšak například u informací, které lze získat z veřejně dostupných zdrojů zpravidla nebude ze samotného obsahu seznatelné, proč by seznámení účastníka řízení s touto informací zmařilo účel utajení.

[29] Vyjádření původce informace tedy musí obsahovat důvody, proč by mohl být zmařen účel utajení, případně musí z něj být tyto důvody seznatelné alespoň nepřímo.

Byla Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců povinna vyžádat si vyjádření v tomto případě?

[30] Z výše uvedeného plyne, že stěžovatelka by si nemusela vyžadovat nové vyjádření zpravodajské služby, jen pokud by bylo již fakticky obsaženo v potřebném rozsahu v utajované informaci. Zpravodajská služba by se v takovém případě musela v utajované informaci vyjádřit k tomu, že žalobce nelze seznámit s utajovanými podklady v žádné podobě (což v samotné utajované informaci v této věci nebylo výslovně obsaženo a ani odůvodněno), a k tomu jaké podstatné důvody lze konkrétně žalobci v tomto řízení sdělit a z jakých důvodů (toto v samotné utajované informaci bylo uvedeno, avšak bez bližšího odůvodnění).

[31] Stěžovatelka tak v posuzované věci měla povinnost si vyžádat nové vyjádření zpravodajské služby. Některé informace byly získávány z otevřených zdrojů a v utajované informaci nebylo nijak zdůvodněno, z jakých důvodů by mohl být zmařen účel utajení ve vztahu k seznámení žalobce s těmito informacemi.

[32] Naopak ve vztahu k třetímu odstavci utajované informace, tedy k vazbám žalobce na české prostředí, jsou důvody, proč nelze žalobce seznámit s touto částí utajované informace, zřejmé již jen z její povahy. Tuto část utajované informace tak nelze žalobci sdělit v žádné podobě, aniž by byl ohrožen účel utajení. Ve vztahu k této části utajované informace tak

není třeba dalšího vyjádření původce informace. K ostatním částem utajované informace, včetně případně doplněné části, bude třeba dovysvětlit, z jakých důvodů by mohl být zmařen účel utajení ve vztahu k seznámení žalobce s těmito informacemi.

Může správní orgán seznámit účastníka řízení s utajovanou informací, i když původce informace sdělí, že by to zmařilo účel utajení?

[33] Ano. Podle § 36 odst. 3 správního řádu je to správní orgán, kterému je svěřeno posouzení, zda účastníka řízení seznámí s utajovanou informací či nikoliv (tedy posouzení, zda by to zmařilo účel utajení).

[34] Nejvyšší správní soud zde odkazuje na bohatou judikaturu týkající se zejména § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Tato judikatura se týká toho, jak má soud s utajovanými informacemi nakládat ve vztahu k účastníkovi řízení - tedy posouzení, v kterých případech je nutné znepřístupnění utajovaných informací účastníkovi soudního řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 4. 2008, čj. 2 As 31/2007-107, č. 1885/2009 Sb. NSS, rozsudek NSS z 15. 7. 2010, čj. 9 As 9/2010-94, rozsudek z 21. 12. 2012, čj. 7 As 117/2012-28, č. 2825/2013 Sb. NSS). Znepřístupnění informací přitom není automatické, ale naopak musí být soudem vždy důkladně zváženo, zda jsou splněny zákonné předpoklady (zda by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie a jejich dosavadní práce). Pokud přitom k utajení určitých skutečností nejsou žádné důvody, pak nemohou být ani splněny předpoklady pro znepřístupnění informací účastníkovi řízení. Nejvyšší správní soud například v rozsudku čj. 7 As 117/2012-28 uvedl, že městský soud je povinen vyhodnotit důvodnost utajení utajovaných informací. „*Pokud by utajení nebylo nezbytné, pak by jistě byl povinen důkaz provést a v rozsudku výslovně vyhodnotit*“. Jinými slovy znepřístupnění informací účastníkovi řízení nenastává automaticky a soud je povinen podle své úvahy posoudit splnění zákonných podmínek, přičemž není vázán vyjádřením původce informace. Pokud účastníkovi umožní seznámit s utajovanou informací, tak předseda senátu poučí nahlížející osoby podle § 58 odst. 4 zákona o ochraně utajovaných informací o trestních následcích porušení tajnosti utajovaných informací.

[35] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že tato judikatura se týká řízení před správními soudy v případě podání žaloby proti rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu (tedy jiného řízení), avšak ustanovení § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací podobně jako § 36 odst. 3 správního řádu za splnění stanovených podmínek umožňuje nezpřístupnit účastníkovi řízení utajovanou informaci, která byla podkladem napadeného rozhodnutí. Proto ji lze analogicky aplikovat na princip proporcionality při vyvažování ochrany procesních práv účastníka na jedné straně a ochrany veřejného zájmu na straně druhé. Vždy se musí posoudit podle konkrétních okolností (především podle obsahu a charakteru utajované informace, podle jejího vztahu k účastníkům řízení či dalším v řízení vystupujícím osobám a podle toho, jaký význam ony informace pro dotyčné osoby mají), zda lze zajištění ochrany utajovaných informací dosáhnout prostředky, jež procesní práva účastníka řízení omezí v menší míře, než je znepřístupnění utajované informace, anebo zda je třeba dovodit, že není možné účastníka řízení seznámit s utajovanou informací v žádné podobě z důvodu, že by byl zmařen účel utajení.

pokračování

[36] Pokud tato obecná východiska aplikujeme na správní řízení, které vede stěžovatelka, je třeba zdůraznit, že stěžovatelka musí důkladně hodnotit obsah utajovaných informací, tedy zejména podle vlastní úvahy posoudit, zda seznámení účastníka řízení s těmito informacemi může zmařit účel utajení.

[37] Stěžovatelka se tak mylí, pokud argumentuje, že a že jí nepřisluší posuzovat obsah utajované informace. Stěžovatelka je povinna hodnotit nejen obsah utajované informace z hlediska její věrohodnosti, přesvědčivosti, úplnosti a relevance ve vztahu k řízení o platnosti povolení k trvalému pobytu, ale rovněž i ve vztahu k tomu, s čím lze žalobce seznámit. Odkaz stěžovatelky na rozsudek NSS z 12. 1. 2023, čj. 10 As 241/2021-26, není případný. Pokud totiž Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že subjektu, který není původcem utajované informace, nepřisluší jakkoliv posuzovat její obsah a následně rozhodovat, zda s ní lze žadatele seznámit, nelze tento závěr vůbec vztáhnout na posuzovanou věc. V tomto rozsudku totiž nebylo řešeno ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, ale otázka poskytnutí informace na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ve vztahu k § 36 odst. 3 správního řádu je třeba učinit zcela opačné závěry, a to z následujících důvodů.

[38] Prvním důvodem je odlišné znění § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, které pro požadovanou informaci označenou za utajovanou informaci výslovně stanoví, že ji povinný subjekt neposkytne. Naopak v § 36 odst. 3 správního řádu se vychází z toho, že účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, se s těmito podklady má právo seznámit, byť případně pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení. Pouze není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají.

[39] Dalším důvodem je ústavně konformní výklad § 36 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že procesní omezení účastníka řízení musí být přiměřená sledovaným účelům (čl. 47 a 52 odst. 1 Listiny základních práv EU, článek 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), tak stěžovatelka má povinnost mít po celou dobu řízení na zřeteli účel utajení a ochranu bezpečnosti státu. Účastníka řízení totiž nelze omezit v hájení jeho práv, pokud toto omezení neodpovídá účelu ochrany utajovaných informací. Stěžovatelka nesmí zasahovat do procesních práv více, než je nezbytně nutné za účelem ochrany chráněných informací (je třeba šetřit podstatu a smysl práva na vyjádření se a dalších procesních práv žalobce). Je proto zcela logické, že pokud stěžovatelka například zjistí, že některé části utajované informace jsou veřejně dostupné, tak nepochybně musí takzvaně „začít blikat červená kontrolka“, neboť je třeba se legitimně tázat, jak může seznámení žalobce s takovou informací zmařit účel utajení. Stěžovatelka tak je v takové situaci povinna ve výzvě k vyjádření zpravodajské službě konkrétně formulovat dotaz na to, zda nelze s některou částí obsahu utajované informace, která je veřejně dostupná, žalobce seznámit (a v jaké podobě), případně z jakého důvodu nelze ani tuto část utajované informace sdělit, a proč by seznámení žalobce s touto částí zmařilo účel utajení (pokud to výslovně neplyne ze samotného obsahu utajované informace). Stěžovatelka totiž je odpovědná v řízení týkajícím se trvalého pobytu žalobce za to, že procesní práva žalobce budou, co nejméně omezena. Procesní omezení účastníka řízení, musí být určitým způsobem vyvážena, aby byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům.

[40] Lze přitom opět zdůraznit, že pokud by se původce informace vyjádřil i nadále tak, že veškeré části utajované informace nelze žalobci sdělit (v žádné podobě), je třeba, aby uvedl i důvody, proč by seznámení žalobce zejména s touto částí utajované informace, která je veřejně dostupná, zmařilo účel utajení informací (i samo toto vyjádření může být poskytnuto jako utajovaná informace). Pokud by přesto stěžovatelka nesouhlasila s důvody původce informace, a dospěla by k závěru, že žalobce lze v nějaké podobě seznámit s utajovanou informací či s její částí, je povinna žalobce s touto částí seznámit. Je to totiž stěžovatelka, která je odpovědná za dodržování § 36 odst. 3 správního řádu. Podle § 50 odst. 1 a 4 správního řádu lze jako podklad užít písemnosti jiného orgánu veřejné moci, a pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, pak hodnotí správní orgán podklady podle své úvahy (pro stěžovatelku tak není vyjádření zpravodajské služby závazné). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podle ustálené judikatury má účastník řízení s „právním nárokem“ procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, je-li to možné, byť v podobě, která nezmaří účel jejich utajení. Správní orgán však musí postupovat při hodnocení, zda je to možné, nanejvýše obezřetně. Zpravodajská služba jako původce utajované informace má totiž nejvíce informací, a může proto nejlépe posoudit otázku vyvážení zájmu na ochraně utajovaných informací v konkurenci s procesními právy účastníka řízení. Zejména může nejlépe posoudit, v jaké míře musí z důvodu ochrany bezpečnosti státu obsah informace zůstat znepřístupněn (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 23. 5. 2022, čj. 8 Azs 230/2020-48). Je tak třeba vždy přikládat vyjádření původce informace velkou váhu, na druhou stranu však nelze přehlédnout, že je to stěžovatelka, která vede řízení o trvalém pobytu žalobce, a že stěžovatelka je proto odpovědná za dodržování procesních práv žalobce, a rovněž i za komplexní posouzení, zda seznámení žalobce s utajovanou informací může ohrozit účel utajení či nikoliv.

[41] Pokud tak stěžovatelka po důkladném a obezřetném uvážení seznámí účastníka řízení v nějaké podobě s utajovanou informací (ač podle vyjádření zpravodajské služby to není možné), nebude se jednat o porušení zákona o ochraně utajovaných informací. Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu stěžovatelce výslovně umožňuje seznámit žalobce s utajovanou informací v rozsahu nezbytném pro uplatnění práv žalobce v tomto řízení. Obecně s touto možností počítá i zákon o ochraně utajovaných informací. Podle jeho § 58 odst. 4 stanoví zvláštní právní předpis, *kteřé fyzické osoby a za jakých podmínek mají přístup k utajované informaci bez platného osvědčení fyzické osoby v trestním řízení, v občanském soudním řízení, ve správním řízení a v soudním řízení správním, a to v rozsahu nezbytném pro uplatnění jejich práv a plnění povinností v těchto řízeních. Přístup k utajovaným informacím lze v těchto případech umožnit pouze na základě poučení podle odstavce 5.* Stěžovatelka tak je podle § 58 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací zejména povinna poučit účastníka řízení o jeho právech a povinnostech v oblasti ochrany utajovaných informací a s následky jejich porušení.

[42] Námitka stěžovatelky, že nemůže na základě vlastního uvážení seznámit s obsahem informace osobu bez platného osvědčení fyzické osoby podle zákona o ochraně utajovaných informací, je tak nedůvodná.

Posouzení závěrů městského soudu ve vztahu k § 36 odst. 3 správního řádu

pokračování

[43] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že městský soud postupoval správně, pokud uvedl, že si stěžovatelka měla vyžádat vyjádření zpravodajské služby, zda i nadále trvá na nezveřejnění informací, zejména pokud u některých z nich zpravodajská služba sdělila, že pochází z veřejně dostupných zdrojů. Městský soud tak zavázal stěžovatelku k postupu v souladu se zákonem, tedy v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatelka má přitom povinnost posoudit obsah utajovaných informací, a to nikoliv z toho důvodu, aby hodnotila či měnila stupeň utajení ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací, ale proto, aby mohla formulovat vyžádání si vyjádření zpravodajské služby podle § 36 odst. 3 správního řádu. Rovněž proto, aby následně na základě tohoto vyjádření mohla posoudit, zda lze žalobce seznámit s utajovanou informací v určité podobě či nikoliv.

[44] Stěžovatelka by tak v této konkrétní věci měla zpravodajskou službu požádat o vyjádření, proč skutečnosti uvedené v druhém odstavci utajované informace popisující osobu žalobce a rovněž „oficiální“ informace uvedené v předposlední větě pátého odstavce utajované informace, které pochází z otevřených zdrojů, nemohou být žalobci v tomto řízení zpřístupněny. Stěžovatelka tak pochybila, pokud toto neučinila. Nejvyšší správní soud současně připouští, že mohou existovat důvody pro utajení i těchto informací. Je-li tomu tak, musí být tyto důvody zpravodajskou službou náležitě objasněny. Pokud je totiž určitá část utajovaných informací veřejně dostupná, není ještě zcela vyloučeno, že se bude jednat o informaci hodnou utajení například z důvodu, že z ní může účastník odvodit informace, které mu mají zůstat zneprístupněny. Je proto třeba nejprve vyčkat na vyjádření zpravodajské služby, zda seznámení žalobce s některou částí utajované informace může ohrozit účel utajení (tedy zejména na konkrétní odůvodnění zpravodajské služby, proč je třeba zamezit sdělení těchto informací účastníkovi řízení). Poté bude na stěžovatelce, aby posoudila, zda s tímto vyjádřením souhlasí a rozhodla, zda žalobce seznámí například s informací v určité podobě či nikoliv. Ohledně konkrétní podoby, se kterou lze účastníka řízení případně seznámit, lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které plyne, že ne vždy bude možné zpřístupnit utajované skutečnosti v autentické podobě, neboť ta může být takového charakteru, že by mohla potenciálně způsobit ohrožení základního cíle utajování skutečností (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 4. 2008, čj. 2 As 41/2007-58).

[45] Nejvyšší správní soud tedy sice souhlasí se stěžovatelkou v tom, že je výhradně na původci informace, aby o jejím utajení rozhodl a v souladu se zákonem o ochraně utajovaných informací vyznačil stupeň jejího utajení, popřípadě stupeň utajení změnil či zrušil. Městský soud však nezavázal stěžovatelku k zrušení či změně stupně utajení, ale pouze k tomu, aby si vyžádala vyjádření zpravodajské služby podle § 36 odst. 3 správního řádu, zda i nadále trvá na nemožnosti seznámit žalobce s těmi informacemi, u kterých zpravodajská služba sdělila, že pocházejí z veřejně dostupných zdrojů. Městský soud totiž správně zohlednil, že si stěžovatelka v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu nevyžádala vyjádření zpravodajské služby, ač to bylo pro toto řízení zcela nezbytné.

III.B. Podnět Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců původci informace

[46] Nejvyšší správní soud pro úplnost poukazuje na to, že je tu ještě další možnost, jak postupovat v případě, že u některých či veškerých částí utajované informace není podle názoru správního orgánu důvod je utajovat. Pokud stěžovatelka při posuzování obsahu

utajované informace dospěje k závěru, že utajovaná informace či její část nenaplnuje znaky utajované informace, nemůže sama měnit či zrušit stupeň utajení, avšak může podat podnět původci informace, aby postupoval podle § 22 zákona o ochraně utajovaných informací, případně aby stěžovatelce sdělil, z jakého důvodu je přesvědčen o tom, že je třeba tuto informaci utajovat. Pokud by se původce informace ztotožnil s tím, že utajovaná informace nenaplnuje znaky utajované informace, tak by byl tento postup pro stěžovatelku nejjednodušším řešením. V takovém případě by mohl být stupeň utajení zrušen, a nebylo by třeba nakládat s touto informací jako s utajovanou informací. Je však na původci informace, jak s tímto podnětem naloží, což stěžovatelka nemůže nijak ovlivnit. Pokud tak původce informace setrvá na svém původním názoru, není stěžovatelka oprávněna zacházet s utajovanou informací jinak, než odpovídá vymezení původcem. Z tohoto pohledu je tak argumentace stěžovatelky uvedená v kasační stížnosti obecně správná, a lze přisvědčit stěžovatelce, že nemůže měnit stupeň utajení a musí s utajovanou informací obecně zacházet v souladu se zákonem o ochraně utajovaných informací. Ve vztahu k procesním právům žalobce v posuzovaném správním řízení se však uplatní ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu.

III.C. Seznámení s podstatou důvodů zpravidla zahrnuje alespoň typové určení jednání cizince

[47] Stěžovatelka v další námitce brojila proti názoru městského soudu, že žalobci ve vztahu k třetímu odstavci utajované informace, tedy k vazbám žalobce na české prostředí, nesdělila podstatu důvodů, na jejichž základě bylo shledáno důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu. Stěžovatelka je přesvědčena, že podstatu důvodu sdělila dostatečně konkrétně.

[48] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že v posuzované věci zatím není zřejmé, zda s některou částí utajované informace nebude třeba žalobce v nějaké podobě přímo seznámit. Nejprve si tak stěžovatelka bude muset vyžádat vyjádření zpravodajské služby a poté komplexně posoudit, zda je možné s některými částmi utajované informace v nějaké podobě žalobce seznámit či nikoliv.

[49] Ve vztahu k třetímu odstavci utajované informace, tedy k vazbám žalobce na české prostředí, však Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu a stěžovatelky, že tyto informace nelze žalobci sdělit v žádné podobě, aniž by byl ohrožen účel utajení, což je zřejmé již z jejich povahy. Je tedy možné ve vztahu k třetímu odstavci posoudit, zda stěžovatelka v obecné rovině sdělila, jaké skutečnosti z třetího odstavce vyplývají (podstatu důvodů).

[50] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatelkou uvedené „prosazování a podpora zájmů Ruské federace“ nesplňuje požadavek na sdělení důvodu rozhodnutí za účelem efektivní obrany. Toto sdělení je totiž ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu příliš obecné, neboť není ani typově zřejmé, o jaké osobní jednání žalobce se v souzené věci jedná. Podle Nejvyššího správního soudu by mělo být v obecné rovině uvedeno i typové vymezení konkrétní činnosti žalobce (ale přitom stále tak, aby nebyl ohrožen účel utajení). Například ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 9 Azs 30/2024, bylo správním orgánem v rozhodnutí uvedeno následující typové

pokračování

určení vztahující se ke konkrétnímu cizinci: „*nežádoucí činnost z důvodu vytvoření vlivové struktury za podpory ze strany státních orgánů Ruské federace mající za cíl v zemích EU podpořit separatistické tendence*“. Stěžovatelka tak je povinna žalobci sdělit v obecné rovině typové určení konkrétní nežádoucí činnosti žalobce, tak aby mohl účinně namítat relevantní okolnosti a navrhnout důkazy. Tedy například, zda žalobce za podpory Ruské federace vytvářel vlivovou strukturu, nebo zda se za podpory Ruské federace se s někým závadovým opakovaně setkával. Zároveň však nelze žalobci sdělit detaily a popsat jeho jednání konkrétně, to by totiž bylo v rozporu s povahou utajovaných informací (byl by ohrožen důvod jejich utajení).

[51] Je sice pravdou, že žalobce využil své právo vyjádřit se k důvodům („prosazování a podpora zájmů Ruské federace“) a navrhnul důkazy k jejich zpochybnění, to ale v posuzované věci neznamena, že míra konkrétnosti sdělení podstaty důvodů byla dostatečná. O žalobci je totiž veřejně dohledatelná jeho poradenská činnost - například, že v minulosti byl poradcem Borise Jelcina, proto je logické, že se žalobce ve své obraně zaměřil na to, že nyní již nepodporuje aktuální politiku Ruské federace, a že je spíše jejím umírněným kritikem.

[52] S tímto pak souvisí i posouzení toho, zda stěžovatelka dostala požadavkům zákona podle § 169m zákona o pobytu cizinců.

[53] Podle § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že *jsou-li některé z podkladů rozhodnutí podle tohoto zákona utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění rozhodnutí pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.*

[54] Podle § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců pokud vyjde v řízení na základě informace nebo stanoviska policie nebo zpravodajské služby České republiky, které jsou utajovanou informací, najevo, že cizinec ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy, životy nebo zdraví osob, nebo vede-li tato informace nebo toto stanovisko k důvodnému podezření, že by cizinec mohl při svém pobytu na území tyto hodnoty ohrozit, v informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza nebo v odůvodnění rozhodnutí podle tohoto zákona se pouze uvede, že důvodem neudělení víza nebo rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu. Pokud je správní orgán v řízení podle tohoto zákona povinen posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, v odůvodnění rozhodnutí podle věty první navíc uvede úvahy, kterými se při hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí, zejména ve vztahu k obsahu stanoviska, řídil; obsah stanoviska však v odůvodnění neuvádí.

[55] Ve vztahu k výluce z odůvodnění ve smyslu § 169m odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců městský soud správně vycházel z toho, že tuto výlukou lze uplatnit pouze u informací, ze kterých lze dovodit, že se jedná o podstatné, nikoliv marginální bezpečnostní riziko (ohrožení bezpečnosti státu). Nejvyšší právní soud v rozsudku čj. 10 Azs 438/2021-47, v bodech 38 až 52, dospěl k závěru, že i ve vztahu k utajovaným informacím musí správní orgán rozvést alespoň nějaké úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení. Stejně tak musí rozvést důvody vydání rozhodnutí, byť obojí pouze v tom rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi. Jde tedy o to, aby správní orgán vydal alespoň v nějaké míře

přezkoumatelné rozhodnutí, které bude určitým způsobem hodnotit utajované informace. Správní orgán by měl v této souvislosti v odůvodnění výslovně uvést též „podstatu důvodů“, na kterých své rozhodnutí založil, respektive skutečnosti, které z utajovaných informací v obecné rovině plynou. Ochrany hodné však zpravidla nejsou takové informace, které fakticky nic utajovaného neobsahují, jsou veřejně dostupné, například se objevily v médiích a jsou veřejně známé. Lze proto souhlasit s tím, že pokud by pouze část poskytnuté informace splňovala podmínky pro její utajení dle § 169m odst. 2, 3 zákona o pobytu cizinců (tedy by zbytek nesplňoval podmínky pro utajení – například ta část, kterou zpravodajská služba získala z otevřených zdrojů), bylo by vynechání obsahu těchto informací v odůvodnění rozhodnutí v rozporu s právem na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že tuto úvahu lze učinit až po zvážení vyjádření zpravodajské služby, neboť pokud je určitá část utajovaných informací veřejně dostupná, není ještě zcela vyloučeno, že ve svém souhrnu se bude jednat o informaci hodnou utajení. Úvaha městského soudu uvedená v napadeném rozsudku tak byla v tomto ohledu předčasná. Pokud by tomu tak ale bylo, a byly by utajovány i veřejně dostupné informace, jež není žádný důvod tajit, tak je lze v rozhodnutí popsat tak, jak jsou veřejně známé, tedy v rozsahu a způsobem, ve kterém nejsou utajovanými informacemi (ne přímo formálním uvedením utajované informace do rozhodnutí).

[56] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud v bodu [50] dospěl k závěru, že žalobce nebyl seznámen s podstatou důvodů, lze konstatovat, že městský soud správně dovodil, že bylo porušeno ustanovení § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců. V posuzované věci nebyla v rozhodnutí uvedena podstata důvodů, na kterých stěžovatelka své rozhodnutí založila, respektive skutečnosti, které z utajovaných informací v obecné rovině plynou. Závěr městského soudu, že za těchto okolností bylo rozhodnutí stěžovatelky nepřezkoumatelné, tak je správný.

III.D. K hodnocení utajované informace po obsahové stránce

[57] Nejvyšší správní soud dále posuzoval závěry městského soudu ve vztahu k hodnocení utajované informace po obsahové stránce.

[58] Předně je třeba s ohledem na judikaturu uvedenou v bodu [26] tohoto rozsudku opět zdůraznit, že procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou určité informace legitimně znepřístupněny, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu. V posuzované věci je prozatím zřejmé, že byly legitimně znepřístupněny informace uvedené v třetím odstavci utajované informace, ač ve vztahu k této části zatím nebyla naplněna dostatečná míra konkrétnosti při sdělení podstaty důvodu rozhodnutí stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto nejprve zvažoval, zda se za této procesní situace má zabývat hodnocením utajované informace po obsahové stránce, když žalobci ještě nebylo dostatečně umožněno vyjádřit se a argumentovat proti důvodu rozhodnutí stěžovatelky.

[59] Městský soud se přitom touto otázkou zabýval a posoudil, že utajovaná informace nebyla dostatečným podkladem pro závěr o důvodnosti nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v tomto řízení je důležité, aby bylo rozhodnuto, pokud možno, co nejdříve. Z tohoto důvodu proto i v této

pokračování

procesní situaci posuzoval po obsahové stránce utajovanou informaci (tedy proto, aby, pokud by ji rovněž nepovažoval za dostatečnou, aby již při tomto přezkumu byla stěžovatelka upozorněna na případnou nutnost doplnění utajované informace), ač je zřejmé, že se nejedná o „konečné“ posouzení (tedy o posouzení se znalostí konkrétní argumentace žalobce při dodržení jeho procesních práv).

[60] Nejprve je třeba podotknout, že vyvážení relevantních ústavně chráněných hodnot se zajišťuje nejen prostřednictvím stěžovatelky (jak se popsáno v části III. A), ale zejména prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Právě s ohledem na to, že je to až a pouze soudní přezkum, který v souladu se shora uváděnou judikaturou představuje plnohodnotné vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení, je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil; úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací (usnesení rozšířeného senátu z 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS).

[61] 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 a aby tyto informace poskytovaly dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (rozsudek z 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28, či z 22. 9. 2021, čj. 1 Azs 153/2021 - 78). V případě použití utajovaných informací, k nimž je z legitimních důvodů omezen přístup účastníkovi řízení, je soudní přezkum jedinou garancí zajišťující vyloučení libovůle v rozhodování správních orgánů a tato garance je navíc považována za nutnou součást vyvážení těchto procesních omezení účastníka řízení.

[62] Při zohlednění všech výše uvedených východisek se Nejvyšší správní soud seznámil s obsahem utajované informace vedené pod č. j. D197/2022-OAM. Nedospěl přitom ke stejnému závěru jako městský soud, totiž že utajovaná informace v části týkající se vazeb žalobce na české prostředí (třetí odstavec) neobsahuje způsob zjištění informace a bližší specifikaci všech okolností.

[63] Z utajované informace je zřejmé, obecně jaký typ zdroje nebo jakou metodu k získání informací zpravodajská služba využila (čtvrtý odstavec), utajována informace je určena časem i místem, dále jsou popsány okolnosti získání informace a situace popsána ve třetím odstavci je dále v pátém odstavci utajované informace zasazena do širšího kontextu.

[64] Žalobce však při ústním jednání před městským soudem uváděl pochybnosti o tom, zda poznatky zpravodajské služby pocházejí z objektivního pramene či z druhé ruky (od třetí osoby). Žalobce se obával, že se mohlo jednat o hru zpravodajských služeb, že se mohlo jednat o podstrčené informátory ze strany ruské tajné služby (kteří například mohou mít zájem na zrušení trvalého pobytu žalobce, neboť ho chtějí vztáhnout pod moc Ruské federace z toho důvodu, že v minulosti byl poradcem Borise Jelcina, tedy osoby, která v tuto chvíli není vnímána úplně přívětivě v rámci ruského režimu). Podle městského soudu by

toto měla vyhodnotit česká zpravodajská služba (a měla by se rovněž vyjádřit k obraně žalobce uvedené ve správním řízení), tak aby bylo možné posoudit, zda existuje důvod pochybovat o věrohodnosti a přesvědčivosti poskytnutých utajovaných informací.

[65] Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožnil, neboť poskytnutá utajovaná informace by sice byla dostačující (přesvědčivá a věrohodná), pokud by žalobce neuvedl výše uvedenou obranu, která je způsobilá zpochybnit obsah utajované informace. Vzhledem k této obraně by rovněž zpravodajská služba měla doplnit konkrétnější popis zdroje získaných informací (pouze obecně bez sdělení jmen či identity zdrojů, tedy zda se jednalo o použití operativně-pátrací techniky, sledování žalobce nebo jiných osob, výpověď agenta, atd.). Až po doplnění a upřesnění utajované informace ze strany zpravodajské služby tak bude možné ověřit hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance této informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil.

[66] Stěžovatelka bude proto povinna si vyžádat další podklady umožňující ověření závěrů původce utajovaných informací, tak aby rozhodovala na základě přesného a spolehlivého skutkového základu. Tyto podklady si sice může vyžádat i správní soud, chceli například dodatečně stvrdit věrohodnost utajované informace (rozsudek NSS z 31. 8. 2023, čj. 1 Azs 87/2023-32, č. 4518/2023 Sb. NSS), a zpravidla tomu tak bude, pokud určitou obranu účastník řízení uplatní až před soudem, avšak v posuzované procesní situaci, kdy stěžovatelka si teprve musí vyžádat vyjádření původce informace ve vztahu § 36 odst. 3 správního řádu, je logické, že soud zavázal stěžovatelku, aby si tyto podklady vyžádala sama. Vzhledem k tomu, že obrana žalobce týkající se nastrčených informátorů ze strany ruské tajné služby souvisí i s obranou uvedenou ve správním řízení, podle které má být žalobce umírněným kritikem ruské agresivní politiky, bude třeba, aby se zpravodajská služba reagovala i na tato vyjádření žalobce.

III.E. K nevypořádání námitek žalobce

[67] Nejvyšší správní soud se konečně ztotožnil i s posouzením městského soudu týkajícím se nevypořádání námitek žalobce, a to z toho důvodu, že z odůvodnění stěžovatelky nebylo zřejmé, zda se obranou účastníka řízení zabývala (zda ji vůbec vzala v úvahu). Je sice pravdou, že stěžovatelka musí při vypořádání argumentace žalobce dbát na to, aby neohrozila důvěrnost utajovaných informací. Stěžovatelka však mohla alespoň uvést svůj závěr, že argumentace žalobce nezpochybňuje obsah utajovaných informací (tento názor stěžovatelka vyjádřila až v kasační stížnosti), a obecně uvést, z jakých důvodů. Rozhodnutí stěžovatelky tak je nepřezkoumatelné nejen proto, že v rozhodnutí nebyla uvedena podstata důvodů, na kterých stěžovatelka své rozhodnutí založila, ale rovněž z toho důvodu, že vůbec nereagovala na argumentaci žalobce.

[68] Nejvyšší správní soud však musí korigovat některé závěry městského soudu, které směřují k tomu, že by pro vyhodnocení bezpečnostního rizika ve smyslu § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, muselo být nejprve prokázáno, že se žalobce podílel/podílí na ruské agresivní politice či podporoval/podporuje ruskou agresivní politiku (či zájmy Ruské federace). Postačí totiž důvodné nebezpečí, tedy aktuální hrozba, že by žalobce mohl začít podporovat zájmy Ruské federace (tato hrozba však musí být podložena konkrétním jednáním žalobce). Lze tak obecně souhlasit s tím, že obrana žalobce, že nepodporuje ruskou

pokračování

agresivní politiku, neboť jej jejím umírněným kritikem, nemusí ještě zpochybnit existenci nebezpečí, že by žalobce mohl svou činností opět začít podporovat zájmy Ruské federace s ohledem na konkrétní jednání žalobce v minulosti či současnosti. Nejvyšší správní soud se domnívá, že utajovaná informace zejména v části týkající se vazeb žalobce na české prostředí, spočívající v osobním chování žalobce, může představovat výše uvedenou aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro bezpečnost státu (pro bezpečnostní zájmy České republiky), avšak pro spravedlivé posouzení věci, je třeba respektovat procesní práva žalobce, tedy umožnit mu se vyjádřit a poté se vypořádat s jeho obranou. Proto je třeba si vyžádat nejen vyjádření zpravodajské služby, zda lze některou část obsahu utajované informace sdělit žalobci, ale i doplnění utajované informace o vyjádření zpravodajské služby k obraně žalobce ve správním řízení, a také k obraně, že se jedná o hru zpravodajských služeb. Jak již bylo uvedeno opakovaně, i tyto informace mohou být poskytovány v režimu utajení.

[69] Pokud městský soud v bodu 33 napadeného rozsudku závázal stěžovatelku vyzvat zpravodajskou službu k doplnění informací, učinil tak obecně správně. Nejvyšší správní soud se však nedomnívá, že by zpravodajská služba nutně musela doplnit informace o existenci vazeb žalobce na území Ruské federace, o podpoře agresivní ruské politiky žalobcem či konkrétní specifikaci vazeb žalobce na území České republiky, jak vyžadoval velmi široce městský soud. Zpravodajská služba případně takovéto informace může uvést, avšak pro posouzení výše uvedené hrozby to nemusí být nezbytné. Podle Nejvyššího správního soudu je však třeba doplnit informace ve vztahu k obraně žalobce, že se jedná o hru zpravodajských služeb, a i o reakci zpravodajské služby zejména na argumentaci žalobce, že je umírněným kritikem současné ruské politiky. Stěžovatelka pak po doplnění těchto podkladů a při respektování procesních práv žalobce musí posoudit, zda existuje aktuální a dostatečně závažná hrozba, že by žalobce mohl začít podporovat zájmy Ruské federace, tedy, zda existuje nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu. Vzhledem k závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu z 8. 2. 2024, čj. 10 Azs 292/2023–53, tedy posoudí, zda osobní chování žalobce aktuálně představuje skutečnou a dostatečně závažnou hrozbu pro veřejný pořádek.

[70] Nejvyšší správní soud uzavírá, že závěr městského soudu o potřebě doplnění vyjádření zpravodajské služby a doplnění utajované informace byl správný a z tohoto důvodu neshledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek nezákonným. Městský soud rovněž správně posoudil, že rozhodnutí stěžovatelky nedostálo požadavkům zákona podle § 169m zákona o pobytu cizinců, neboť bylo nepřezkoumatelné. Důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatelky tak v převažující míře obstály. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl, ač některé právní závěry městského soudu korigoval (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007–75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[71] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[72] V dalším správním řízení je stěžovatel vázán napadeným rozsudkem městského soudu v míře a v rozsahu, jaké vyplývají z korekce právního názoru městského soudu rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007–75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[73] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobce byl naopak v řízení o kasační stížnosti úspěšný, má proto právo na náhradu nákladů. Ze spisu vyplynulo, že žalobce vynaložil náklady na právní zastoupení za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tj. 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a na náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč, dohromady tedy 3 400 Kč. Podle sdělení žalobce a informací odstupných v rejstříku ekonomických subjektů Ministerstva financí (ARES) je zástupce žalobce plátcem DPH, proto se náklady řízení navyšují o částku činící 21 % (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 714 Kč. Za řízení o kasační stížnosti tedy žalobci celkem přísluší náhrada nákladů řízení ve výši 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatelka povinna mu uhradit do 30 dnů k rukám jeho zástupce, Mgr. Petra Václavka, advokáta.

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

V Brně 28. března 2024

Petr Mikeš
předseda senátu