



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Janem Peroutkou ve věci

žalobce:

V. S., narozený X
státní příslušnost Ukrajina
bytem X

proti

žalovanému:

Ministerstvo vnitra
sídlem Nad Štolou 3, Praha – Holešovice

za účasti osob

zúčastněných na řízení:

- 1) D. S., narozená X
- 2) B. S., narozený X
- 3) J. S., narozený X
- 4) D. S., narozený X
- 5) D. S., narozená X
- 6) V. S., narozený X

osoby zúčastněné na řízení 4) a 6) zastoupeny osobou
zúčastněnou na řízení 1) jako jejich zákonnou zástupkyní
všichni bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2024, č. j. OAM-3912-26/TP-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2024, č. j. OAM-3912-26/TP-2024, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení částku 3 093 Kč.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví uvedené rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žalobcovu žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť podle utajovaných informací bylo důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu.

II. Obsah žaloby a ostatních podání

2. Podle žalobce je napadené rozhodnutí nezákonné, protože žalovaný žalobci neposkytl přiměřené a dostatečně konkrétní údaje o důvodech, které vedly k zamítnutí žalobcovy žádosti. Tím žalovaný žalobci znemožnil efektivní výkon jeho práva na obhajobu (navrhovat důkazy a uplatit námitky proti skutkovým zjištěním). Z § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, plyne, že správní orgán musí sdělit alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají. Žalovaný sice žalobce formálně před vydáním napadeného rozhodnutí vyzval, aby se seznámil se spisem, ale neposkytl mu takovou úroveň informací, na níž by bylo možné efektivně reagovat. Uvedl jen obecné konstatování, že „[z] důvodů aktivit účastníka řízení, které jsou v rozporu se zájmy České republiky, existuje důvodné nebezpečí, že by účastník řízení mohl ohrozit bezpečnost státu“. Tento popis je však natolik vágní, že z něho nelze nijak dovozovat, co je žalobci kladeno k tíži, jakého to má být charakteru a v čem je spatřován rozpor s bezpečnostními zájmy České republiky. Žalobce tak v rozporu s § 36 a § 50 správního řádu nemohl navrhnout důkazy či činit jiné procesní návrhy, předložit své vysvětlení a rozporovat tvrzení o údajných závadných aktivitách.
3. To je v rozporu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie, Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) i NSS. Správní orgán je povinen sdělit alespoň podstatu důvodů, na základě kterých bylo rozhodnuto, tak, aby dotčená osoba mohla uplatnit své právo na obhajobu. Cizinci sice může být v souladu se judikaturou ESLP odepřeno právo na přístup k utajovaným materiálům, ale to neznamená, že mu správní orgán nesdělí vůbec nic. Správní orgány musí informovat cizince alespoň o podstatě vznesených obvinění. Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv a svobod EU, a to včetně zásady kontradiktornosti. V určitých případech sice může poskytnutí utajených důkazů přímo ohrozit bezpečnost státu, což nelze připustit, avšak dotčená osoba musí být informována o podstatě důvodů, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů.

4. Žalobce shrnul, že správní orgán musí cizinci sdělit alespoň minimum konkrétních údajů, aby se mohl efektivně bránit. To žalovaný neučinil. Neuvedl, o jaký druh aktivit se má jednat, kdy k nim mělo dojít nebo v jakém regionu či v jakém kontextu lze dovodit rozpor s bezpečnostními zájmy České republiky. Rozhodnutí je proto třeba zrušit a poskytnout žalobci alespoň minimální a konkrétní důvody, které mu umožní se kvalifikovaně hájit a předkládat důkazy na svoji obhajobu.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že podle informací od zpravodajské služby žalobcovo jednání ohrožuje bezpečnost státu. Pokud by došlo ke sdělení celého obsahu utajovaných informací, bylo by zmařeno jejich utajování. Žalovaný si je vědom toho, že správní orgán má žadatele seznámit s podstatou důvodů. Postačí však sdělení v obecné rovině a není třeba sdělit veškeré skutečnosti a důkazy, které plynou z utajené části spisu. Též z judikatury ESLP plyne, že zájem na ochranu bezpečnosti státu je legitimním cílem odůvodňujícím omezení práva na podrobné informace, jež podléhají utajení. Zkoumá se jen, zda má cizinec právo na nezávislý přezkum rozhodnutí a zda existují přiměřená kompenzační opatření. Ostatně, ve vztahu k právní úpravě České republiky ESLP konstatoval, že české správní soudnictví je založeno na tzv. plné jurisdikci a soudci mají ze zákona k utajovaným informacím přístup. Jedná se o dostatečné záruky.
6. Z ničeho tedy nelze dovodit, že by žalobci měly být sděleny konkrétní jména osob nebo i dokonce jejich vztah k určitým osobám a skutečnostem, které lze považovat za nežádoucí z hlediska zajištění bezpečnosti státu. S ohledem na obsah utajované informace žalovaný podotkl, že pestrost škodlivých aktivit je v případě žalobce taková, že je opravdu těžké je nějakým způsobem zobecnit, „zřejmě ani česky ne příliš správný termín ‚nesoukromé aktivity‘ by byl zavádějící.“ Opační přístup by mohl vést k ohrožení plnění úkolů zpravodajské služby a způsobit další nebezpečí třetím osobám. Utajení informací o žalobcových aktivitách je v případě žalobce nezbytné z toho důvodu, že sdělení jejich obsahu v rozhodnutí nebo ještě před vydáním rozhodnutí by bylo nevýhodné pro zájmy České republiky. Žalobce byl tedy „omezen na svých procesních právech důvodně“ a žalovaný jej seznámil s podstatou důvodů („aktivity, které jsou v rozporu se zájmy České republiky“). Pokud jde o námitku, že žalovaný nereagoval na žalobcovu žádost o upřesnění důvodů k tvrzení o ohrožení bezpečnosti České republiky, žalovaný na tuto žádost reagoval v napadeném rozhodnutí.
7. V replice žalobce zopakoval, že žalovaným sdělené důvody byly příliš obecné a vůbec mu neumožnily se bránit. Formulace „[z] důvodu aktivity účastníka řízení, která jsou v rozporu se zájmy České republiky, existuje důvodné podezření, že by účastník řízení mohl ohrozit bezpečnost státu.“, je natolik obecná, že pod ní lze zahrnout fakticky jakoukoli žalobcovu činnost (od jeho běžných životních návyků, soukromých aktivit až po jeho obchodní záležitosti či osobní kontakty). Tak široká a vágní formulace připouští neomezenou interpretaci „aktivit“ v rozporu se zájmy České republiky včetně např. místa, kde žalobce v České republice pobývá, obsah i způsob jeho poslední snídaně, trasu, po níž denně jezdí do kanceláře, firmy, které žalobce v České republice vlastní, obchodní aktivity, které žalobce provozuje na Ukrajině, okruh osob, s nimiž se v soukromém či pracovním životě setkává a v podstatě cokoli dalšího. Žalobce nepožadoval, aby mu byla poskytnuta úplná utajovaná informace, ale minimum konkrétnější podstaty, co přesně mu je kladeno za vinu a jakým způsobem jeho chování ohrožuje či může ohrožovat bezpečnost státu. Citovaná formulace obsahuje tři složky: a) zcela neurčitý popis údajných žalobcových aktivit [„Z důvodu aktivity účastníka řízení“], b) hodnocení těchto údajných „aktivit“ [„která jsou v rozporu se zájmy České republiky“], a c) negativní závěr [„existuje důvodné podezření, že by účastník řízení mohl

ohrožit bezpečnost státu“]. Z toho však není vůbec patrné, co je protiprávní či rizikovou „aktivitou“. Tím je žalobce zbaven možnosti popřít nebo vysvětlit jakékoli konkrétní okolnosti a navrhnout k nim důkazy. Žalovaný navíc opomenul na žalobcovu žádost o upřesnění informací jakkoli reagovat. Pokud tak žalovaný učinil v napadeném rozhodnutí, nelze k tomu přihlížet. Žalobce byl zbaven možnost doplnit jakákoli vysvětlení před vydáním napadeného rozhodnutí, čímž byla porušena zásada spravedlivého procesu.

8. *Osoby zúčastněné na řízení* uvedly, že s žalobcem tvoří rodinu. Všechny děti řádně studují a žalobce je pro rodinu hlavní pečující osoba, která zajišťuje jejich potřeby. Žalovaný nijak nespecifikoval, jakým jednáním má žalobce ohrožovat bezpečnost České republiky. Je proto absurdní, pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že žalobce má své chování změnit. Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení netuší, jaké chování je žalobci vytýkáno. Celá rodina vždy respektovala a respektuje Českou republiku, její právní řád, veřejný život a tradice. Rodina se již v minulosti přestěhovala z Ukrajiny do České republiky. Žije zde dlouhodobě a integrovala se do společnosti. Pět jejích členů jsou občany České republiky. Zamítnutí žalobcovy žádosti má reálný a negativní vliv na rodinný život žalobce i celé rodiny. Ocitají se v nejistotě, jak bude probíhat prodlužování žalobcova (dočasného) pobytového oprávnění a zda mu bude umožněno v České republice dále pobývat. To rodinu paralyzuje při plánování budoucnosti a ohrožuje její stabilitu.

III. Posouzení věci soudem

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny zákonem požadované formální náležitosti. Je tedy věcně projednatelná. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez jednání, jelikož žalobce sdělil, že s tímto postupem souhlasí, a žalovaný na výzvu soudu nesdělil, že by s takovým postupem nesouhlasil, a proto se jeho souhlas presumuje (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl, neboť relevantní okolnosti zjistil ze správního spisu.
10. Rozhodující otázkou v nyní posuzované věci je to, zda žalovaný, který při posuzování žalobcovy žádosti vycházel z utajovaných informací, žalobci sdělil *podstatu důvodů*, na základě kterých bylo rozhodnuto. Žalobce v žalobě poukazoval na to, že formulace žalovaného („[z] *důvodu aktivity účastníka řízení, která jsou v rozporu se zájmy České republiky, existuje důvodné podezření, že by účastník řízení mohl ohrožit bezpečnost státu*“) je natolik vágní, že mu znemožňuje efektivní obhajobu. Před vydáním napadeného rozhodnutí ani žalovaný nereagoval na žalobcovu žádost o upřesnění důvodů o ohrožení bezpečnosti České republiky. Žalovaný k tomu uváděl, že požadavky zákona a judikatury NSS, ESLP a Soudního dvora splnil a žalobci poskytl podstatu důvodů utajovaných informací právě v tom rozsahu, v němž byl podle zákona a judikatury povinen.
11. Úředním záznamem ze dne 10. 9. 2024 dal žalovaný žalobci na vědomí, že podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí je i utajovaná informace poskytnutá zpravodajskou službou v režimu utajení „důvěrné“ pod sp. zn. D85/2024-OAM, jež je podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávána mimo spis. V úředním záznamu žalovaný uvedl:

S ohledem na povahu těchto podkladů není možné, aby se účastník řízení s nimi seznámil v jakékoliv podobě, neboť by došlo ke zmaření účelu jejich utajení. Z tohoto důvodu správní orgán tímto způsobem informuje účastníka řízení alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto informací vyplývají.

Z důvodu aktivit účastníka řízení, která jsou v rozporu se zájmy České republiky, existuje důvodné nebezpečí, že by účastník řízení mohl ohrozit bezpečnost státu.

12. Z obsahu úředního záznamu soud dovozuje (tak, jak dovozoval NSS v rozsudcích ze dne 23. 5. 2022, č. j. 8 Azs 230/2020-48, bod 17, či ze dne 16. 2. 2022, č. j. 6 Azs 352/2021-38, bod 17), že i podle žalovaného je žalobci třeba skutečnosti vyplývající z utajované zprávy alespoň v obecnosti sdělit. To je i v souladu s ustálenou soudní praxí. Již v rozsudku ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54, č. 4279/2022 Sb. NSS (taktéž se zabývajícím tím, zda *existuje důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu*), NSS vyhodnotil požadavky judikatury ESLP a Soudního dvora (rozsudek ESLP ze dne 15. 10. 2020, stížnost č. 80982/12, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, a rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 6. 2013, C-300/11, *ZZ v Secretary of State for the Home Department*) tak, že v každém případě musí být dotčená osoba informována o *podstatě důvodů*, které jsou základem pro sporné rozhodnutí. To následně judikatura NSS opakovaně potvrdila (rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2022, č. j. 4 Azs 400/2021-29, č. j. 6 Azs 352/2021-38, ze dne 7. 11. 2024, č. j. 10 Azs 53/2022-104, ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Azs 405/2021-29). Odpovídá to i právní úpravě. Ani § 169m zákona o pobytu cizinců totiž nevylučuje použitelnost § 36 odst. 3 správního řádu, přičemž jde-li o povinnost sdělit *alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají* (tedy toho, čeho se žalobce v nyní posuzované věci domáhá), týká se to všech účastníků (správního) řízení, aniž je potřeba rozlišovat ty, o jejichž právním nároku se rozhoduje, a těmi „bez právního nároku“ (srov. bod 21 rozsudku NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47, bod 28 rozsudku NSS č. j. 4 Azs 400/2021-29, či bod 8 rozsudku NSS č. j. 10 Azs 53/2022-104).
13. Soudní dvůr povinnost seznámit účastníka správního řízení s podstatou důvodů v každém případě dovozuje z článku 47 Listiny základních práv a svobod EU, neboť se jedná o nutné minimum pro zachování účinnosti soudního přezkumu (rozsudek Soudního dvora ve věci C-300/11, bod 65). Ačkoli soudní přezkum představuje důležitou garanci, nelze říct, že soudy jsou schopny plně nahradit možnosti obrany dotčeného účastníka řízení. Pro možnost vyvrátit vznesená obvinění je role dotčené osoby nezastupitelná. Možnost poskytnout alternativní vysvětlení situace soudy z povahy své činnosti samozřejmě nemají a mít nemohou. Aby byl splněn nezbytný předpoklad účelné obrany, účastník musí znát alespoň směr, kterým ji může vést. Musí tedy znát podstatu „obvinění“, a tedy podstatu utajované informace.
14. Žalovaný se pokusil povinnosti podle § 36 odst. 3 správního řádu a výše popsané judikatury NSS a Soudního dvora dostat v úředním záznamu ze dne 10. 9. 2024 formulací „[z] *důvodu aktivit účastníka řízení, která jsou v rozporu se zájmy České republiky, existuje důvodné nebezpečí, že by účastník řízení mohl ohrozit bezpečnost státu.*“ Tím však jen reprodukoval § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců („*ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“). Zákonným a judikatorním požadavkům proto zjevně nedostál, neboť žalobci v podstatě jen naznačil právní hodnocení jeho případu, ovšem ani v nejmenším neuvedl, jaké „skutečnosti“ vyplývají z utajovaných podkladů. Jak však plyne z judikatury uvedené v bodě 12 tohoto rozsudku, povinnost správního orgánu podle § 36 odst. 3 správního řádu přitom míří na sdělení nějakých (ve smyslu popisných) skutečností, byť v obecné rovině, nikoli jen na sdělení předběžného právního hodnocení. Soud zdůrazňuje, že samozřejmě stačilo sdělení v obecné rovině, nebylo třeba žalobci předestřít veškeré skutečnosti a důkazy, které plynou z utajené části spisu. To však žalobce

ani nepožadoval. Podle soudu pak měl právo na sdělení alespoň „podstaty důvodů“, jinak neměl šanci efektivně se bránit proti napadenému rozhodnutí. Došlo tak k podobné situaci, jakou popsal Ústavní soud – žalovaný rovněž zde nutil žalobce ke „střelbě na terč se zavázanýma očima“ (nález ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21, bod 27).

15. Navíc s tímto požadavkem žalobce žalovaného již ve správním řízení konfrontoval, jelikož podal žádost o upřesnění důvodů o ohrožení bezpečnosti České republiky. V ní uvedl, že předestřený důvod je natolik obecný, že žalobci neumožňuje pochopit podstatu vznesených obvinění a kvalifikovaně na ně reagovat. Dále v žádosti uvedl, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie a v České republice, dalších zemích Evropské unie a na Ukrajině podniká téměř 20 let, mj. v oblasti logistiky, dopravy, potravinářské výroby a gastronomie. Žádná z žalobcových aktivit nemůže podle něho ohrožovat bezpečnost České republiky. V záznamu není podle něho uvedena žádná informace, jakých aktivit se má ohrožení České republiky týkat, v jakém období k němu došlo a v jaké konkrétní zemi se mělo odehrát.
16. Na tuto žádost žalovaný před vydáním napadeného rozhodnutí nijak nereagoval, ačkoli k tomu byl podle soudu povinen. Z bodu 48 rozsudku ve věci C-300/11, v němž Soudní dvůr uvedl „[a]by dotčená osoba mohla využít opravná řízení zavedená členskými státy, je příslušný vnitrostátní orgán povinen, což čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 stanoví jako zásadu, přesně a úplně ji v rámci správního řízení informovat o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž se zakládá dotýčné rozhodnutí“, je třeba dovozovat, že o podstatě důvodů se dotčená osoba musí dozvědět již v řízení před správním orgánem. To je totiž z hlediska alespoň trochu efektivní obhajoby a důvodů uvedených v bodě 13 tohoto rozsudku nezbytné. Dále je v nyní posuzovaném případě tento požadavek naléhavější z následujících důvodů: Zaprvé, žalobce žalovaného přímo požádal o upřesnění důvodů týkajících se ohrožení bezpečnosti České republiky (srov. bod 53 rozsudku Soudního dvora ve věci C-300/11). Zadruhé, proti rozhodnutí žalovaného není přípustné odvolání, ale až žaloba proto rozhodnutí správního orgánu. Ve správním řízení již nemohl nijak reagovat. Žalovaný tak slovy rozsudku Soudního dvora ve věci C-300/11 žalobci odepřel „aby mu tak bylo umožněno hájit svá práva za co nejpríznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud, jakož i k tomu, aby byl tento soud plně schopen provést přezkum legality dotčeného vnitrostátního aktu.“ (bod 53). Nadto, i judikatura NSS dospěla k závěru, že porušení povinnosti sdělit účastníkovi řízení alespoň v obecné rovině ještě před vydáním napadeného rozhodnutí, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají, má vést ke zrušení rozhodnutí správního orgánu (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2025, č. j. 5 Azs 64/2024-53, bod 38). Již to je podle soudu důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí.
17. Soud má navíc za to, že ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedené skutečnosti nejsou dostačující. Žalovaný v něm ve vztahu k podstatě důvodů utajovaných informací uvedl, že utajovaná informace poskytnutá zpravodajskou službou popisuje skutečnosti, na základě kterých nelze než dospět k závěru, že žadatel ohrožuje, resp. by mohl ohrožovat bezpečnost České republiky. „Utajovaná informace obsahuje popis konkrétních skutkových zjištění učiněných příslušnou službou ve vztahu ke konkrétním skutečnostem týkajících se soukromého a pracovního života především samotného žadatele či určitým způsobem s ním spojených osob. Jednání je popsáno do detailu a působí tím věrohodně, a pokud jde o rozsah poskytnutých informací též přesvědčivě. Informace vystihuje nenáhodný a dlouhodobý charakter různorodých aktivit žadatele, které jsou pro Českou republiku nepochybně nežádoucí, a které mohou být v rozporu s normami, které se vedle norem právních, považují za nevyhnutelné pro

fungování demokratického státu a společnosti. Z hlediska časového rámce je patrné, že se jedná o dlouhodobou a soustavnou aktivitu žadatele s možným přesahem do budoucna. V konkrétním případě se v žádném případě nejedná o jednorázové, náhodné jednání, u kterého [...] by se dalo předpokládat, že nebude do budoucna pokračovat či dokonce eskalovat. Popisované jednání žadatele je také relevantní ve vztahu k důvodu tohoto rozhodnutí, kterým je nebezpečí, které žadatel představuje pro bezpečnost České republiky, neboť jednání žadatele směřuje přímo proti bezpečnostním zájmům České republiky. Utajovaná informace popisuje ve vztahu k žadateli takové skutečnosti, které jsou ve svém souhrnu schopny přivodit nebezpečí pro Českou republiku a její obyvatele. [...] Z obsahu utajované informace vyplývá, že žadatel se účastní aktivit v rozporu se zájmy České republiky, přičemž je v ní dále uvedeno, jakým konkrétním způsobem tak činí, kdy je zřejmé, v čem rozpor aktivit žadatele se zájmy České republiky spočívá, a to mimo jiné i s přihlédnutím k současné geopolitické situaci v Evropě.“ Dále žalovaný shrnul, že „je patrné, že vychází z osobní činnosti, jednání a chování žadatele, vztahuje se k delšímu časovému období a poskytuje takové podklady pro rozhodnutí správního orgánu, ze kterých si lze učinit úsudek o jejich věrohodnosti. Informace je dále přesvědčivá minimálně do té míry, že lze na jejím základě usoudit, že jednání či chování žadatele je nebo by bylo v budoucnu způsobilé vystavit bezpečnost České republiky v ohrožení. [...] Správní orgán je však nucen konstatovat, že jsou z utajované informace zřejmě takové skutečnosti týkajících se jmenovitě žadatele, na základě kterých lze usoudit, že by jeho jednání mohlo směřovat při zájmech České republiky, což by ve svém důsledku mohlo vést až k ohrožení bezpečnosti České republiky.“ K žádosti o upřesnění důvodů o ohrožení bezpečnosti České republiky žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí dodal, že zpravodajská služba žalovanému přímo sdělila, o jakých skutečnostech lze žalobce informovat, což žalovaný učinil. Konkrétnější informace žalovaný poskytl nemohl. Neměl povinnost žalobci sdělit konkrétní časové a místní údaje, zdroje či způsob jejich zjištění.

18. Podle soudu žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí užil jen zcela paušalizované fráze, které správní orgán může použít v každém případě, kdy bude rozhodovat na základě utajovaných informací. Žalovaným užitá spojení, že žalobce má být ve spojení s „určitými osobami“ a vyvíjí „nějaké aktivity“ jsou nicneříkající a nemohou být podstatou důvodů utajovaných informací. Jedinou přímější indicií uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí je, že „žalobcovo jednání má být v rozporu se zájmy České republiky s přihlédnutím k současné geopolitické situaci v Evropě“. I to je však podle judikatury NSS nedostatečné, protože ani taková informace adekvátně nepopisuje typové určení konkrétní nežádoucí činnosti žalobce (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2024, č. j. 8 Azs 17/2024-39, bod 50). Neukazuje totiž žalobci žádný *uchopitelnější směr* (alespoň „rámcové zaměření“), kterým by se měl při své obhajobě vydat. Pojem podstata důvodů plynoucích z utajované informace se vztahuje na podstatné skutečnosti obsažené ve spise, které umožní dotčené osobě, aby se seznámila s hlavními skutečnostmi a jednáními, které jsou jí vytýkány tak, aby mohla vyjádřit své stanovisko v rámci správního řízení. Musí být tedy vykládán funkčním způsobem, aby byl zaručen účinný výkon práva na obhajobu při zachování zájmů týkajících se bezpečnosti státu. Žalovaný proto ani v napadeném rozhodnutí žalobci neumožnil možnost efektivní obrany a vyvrátit vznesená „obvinění“. Žalobce vůbec nemohl tušit, jakým směrem má svoji obranu vést.
19. To odpovídá i trendu, jak na různé případy nahlíží soudní praxe. Za nedostatečné považoval NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 64/2024-53 informaci: „Zjištěné osobní jednání účastnice řízení představuje nebezpečí veřejnému pořádku na území České republiky, a to tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem. Narušení veřejného

pořádku ze strany účastnice řízení může ve svém základě působit proti jednotlivci, ale i proti celospolečenským zájmům, přičemž se tak nemusí nutně sestávat příkladně ze spáchání zločinů, ve kterých je přímo užito násilí proti jednotlivci či skupině, ale i ty nenásilné činy nebo jednání, které mají hlubší přesah do společnosti. Za příklad takových jednání, tedy narušení základních právních norem, tak může být považována i hospodářská kriminalita, která je ve své podstatě kriminalitou nenásilnou s mimořádným sociálním a ekonomickým dopadem na vnitřní stabilitu státu.“ To v tamějším napadeném rozhodnutí správní orgán zopakoval a přidal k tomu příkladný výčet trestných činů, které lze zařadit do kategorie hospodářské kriminality. Ani tyto informace nebyly dostatečně konkrétní, přestože (na rozdíl od nyní posuzované věci) správní orgán poukazoval alespoň na (nenásilnou) trestnou činnost.

20. Podobně jako v nyní posuzované věci byla nedostatečná informace ve věci č. j. 6 Azs 352/2021-38: „S ohledem na povahu těchto podkladů není možné, aby se s nimi účastník řízení seznámil v jakékoliv podobě, neboť by došlo ke zmaření účelu jejích utajení. Z tohoto důvodu správní orgán tímto způsobem informuje účastníka řízení alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Zjištěné osobní jednání účastníka řízení představuje nebezpečí veřejnému pořádku na území České republiky, a to tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem.“ Podle NSS šlo o zcela obecné tvrzení aplikovatelné na většinu případů, v nichž správní orgán rozhoduje na základě utajované informace, a spíše než o sdělení skutkových zjištění jde o rozvedení právního hodnocení věci. Obdobně nedostatečně hodnotil v rozsudku ze dne 28. 6. 2022, č. j. 43 A 33/2022-80, Krajský soud v Praze informaci: „S ohledem na povahu těchto podkladů není možné, aby se s nimi účastník řízení seznámil v jakékoliv podobě, neboť by došlo ke zmaření účelu jejích utajení. Z tohoto důvodu správní orgán tímto způsobem informuje účastníka řízení alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Zjištěné osobní jednání účastníka řízení představuje hrozbu pro bezpečnost České republiky a napomáhá ve svém důsledku k narušování pokojných vztahů uvnitř mezinárodního společenství.“
21. Naopak soudní praxe shledala, že správní orgán sdělil dostatečnou podstatu důvodů utajovaných informací, v případech, kdy bylo patrné typové určení konkrétní nežádoucí činnosti (viz bod 18 tohoto rozsudku). V rozsudku ze dne 15. 12. 2023, č. j. 10 Azs 253/2023-115, NSS dospěl k závěru, že dostatečná je účastníku řízení poskytnutá informace: „[D]ůvodné nebezpečí, že by [...] mohl ohrozit bezpečnost státu z důvodu jeho aktivit s vazbami na islámské milice“. V rozsudku ze dne 27. 6. 2023, č. j. 51 A 28/2023-58, Krajský soud v Praze považoval za dostatečnou informaci: „Účastník řízení je důvodně podezřelý z opakovaných a systematických obchodních i osobních vazeb na mezinárodně sankcionovaný iránský subjekt IRGC, včetně jeho speciální organizační složky odpovědné za zpravodajské a teroristické operace v zahraničí, a proto existuje důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu.“ Ve věci, již se týk usnesení NSS ze dne 22. 2. 2024, č. j. 9 Azs 30/2024-36, bylo správním orgánem v rozhodnutí ve vztahu k vytýkanému jednání cizince uvedeno: „Nežádoucí činnost z důvodu vytvoření vlivové struktury za podpory ze strany státních orgánů Ruské federace, mající za cíl v zemích EU podpořit separatistické tendence.“ Za dostatečné shledal v rozsudku ze dne 21. 5. 2024, č. j. 11 A 19/2024-35, Městský soud v Praze informaci, podle níž „v důsledku kontaktů a spolupráce se zpravodajskými službami cizí moci, spolu se skutečností, že jeho pobyt na území České republiky a ostatních států schengenského prostoru je považován za ohrožení bezpečnosti.“

22. Soud tak uzavírá, že žalovaný žalobci nesdělil ani v obecnosti podstatu důvodů, které plynou z utajované informace, jež byla v jeho věci zásadním podkladem pro vydání rozhodnutí, a neumožnil mu tak proti této informaci efektivně uplatnit jakékoliv námitky. Jedná se o zásadní procesní pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť pokud by žalobci bylo umožněno se k podstatě skutečností uvedených v utajované informaci vyjádřit, případně navrhnout důkazy k prokázání jeho tvrzení, žalovaný by byl nucen jeho tvrzení a důkazní návrhy vzít v úvahu a s informacemi obsaženými v utajované části správního spisu je konfrontovat. Nelze vyloučit, že výsledkem by mohlo být i odlišné rozhodnutí ve věci. V opačném případě by musel žalovaný dostatečně odůvodnit, proč žalobcovy námitky nepovažoval za relevantní.
23. S ohledem na výše uvedené je pochopitelné, že žalobce proti obsahu utajovaných informací nic nenamítal. Správní soudy však přezkoumávají podklady (utajované informace) rozhodnutí do značné míry samostatně, nezávisle na žalobních bodech, neboť „supluje“ obhajobu, jež se nemůže s jejich obsahem seznámit. Při rozhodování na základě utajovaných informací platí, že zprávy zpravodajských služeb nemohou být *„pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení“* (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32). Tyto informace by tak měly obsahovat (i) *popis zdroje získaných informací* a (ii) *způsob jejich získání*, (iii) *včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policejní nebo zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné*. Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné, ne vyfabulované. Tyto informace musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, bod 22).
24. Soud se s obsahem utajovaných informací pečlivě seznámil (utajované informace jsou žalovaným vedené pod sp. zn. D85/2024-OAM). Z obsahu utajovaných informací vyplývá více okolností, které mají ve vzájemné souvislosti vést k závěru, že žalobce ohrožuje bezpečnost státu. Část těchto utajovaných informací je zjistitelná z veřejných zdrojů, je proto otázkou, z jakého důvodu jsou i tyto okolnosti žalobci utajovány a proč s nimi nebyl konfrontován, aby se k nim mohl vyjádřit. Soud připouští, že *„mohou existovat důvody pro utajení i těchto informací. Je-li tomu tak, musí být tyto důvody v utajené zprávě objasněny. Je tedy na místě, aby se zpracovatel informace vyjádřil k otázce, jaké informace obsažené v utajované informaci je možné [žalobci] sdělit. Lze se totiž domnívat, že původce utajované informace může nejlépe posoudit otázku vyvážení zájmu na ochraně utajovaných informací v konkurenci potřeby poskytnout alespoň podstatu důvodů, které z utajované informace plynou pro zamítnutí žádosti. Zejména může nejlépe posoudit, v jaké míře musí obsah informace zůstat zcela utajen.“* (bod 21 rozsudku NSS č. j. 8 Azs 230/2020-48). U další části utajovaných informací má pak soud za to, že v předchozím bodě popsané požadavky v odpovídající podobě nesplňují. Není v nich totiž adekvátně (tak, jak judikatura NSS vyžaduje) uveden „konkrétní popis zdroje informací“, „způsob jejich získání“ a za přesvědčivý nelze považovat ani „popis okolností a důvodů, pro má policie nebo zpravodajská služba uvedené údaje za věrohodné“. Tyto okolnosti je třeba doplnit tak, aby žalovaný nebo později soud mohl případně posoudit věrohodnost a přesvědčivost utajovaných informací.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

25. S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
26. V něm žalovaný žalobci před vydáním rozhodnutí sdělí podstatné důvody utajovaných informací tak, aby obsahovaly alespoň *typové určení konkrétní nežádoucí činnosti* a umožnily mu (byť v omezeném rozsahu) co nejefektivnější procesní obranu a příležitost vyvrátit vznesená „obvinění“. Soud uznává, že zobecnění utajovaných informací může být (zvláště v nyní projednávané věci) obtížné, to však není důvodem pro to, aby na něj žalovaný úplně rezignoval. Obával-li se žalovaný zmaření důvodu jejich utajení, v souladu s postupem předvídaným v § 36 odst. 3 správního řádu si mohl vyžádat vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Ten se podle soudu neuplatní jen na případy, kdy je účastníkovi řízení poskytnut utajovaný podklad jako takový, ale i na případy, kdy správní orgán zpracuje shrnutí, jehož součástí je podstata důvodů utajované informace (srov. bod 27 rozsudku NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47). K takové kooperaci může pochopitelně docházet i opakovaně a původce informací může být požádán o další doplnění včetně specifikace důvodů, proč má být dílčí část utajované informace zcela utajena. Žalovaný je též v kontextu závěrů uvedených v bodech 23 a 24 tohoto rozsudku povinen požádat původce informací o odpovídající dovysvětlení a doplnění utajovaných informací.
27. Důkazy listinami přiloženými k žalobě (napadené rozhodnutí a žádost o upřesnění důvodů k tvrzení o ohrožení bezpečnosti České republiky) soud neprováděl. Jsou totiž součástí správního spisu, kterým se dokazování neprovádí, ale soud z něj bez dalšího vychází.
28. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce měl ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a poštovné ve výši 93 Kč tak, jak lze ověřit z obsahu správního spisu. Vznik jiných nákladů nelze z obsahu spisu dovodit a žalobce vznikl dalších nákladů ani netvrdil.
29. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobám zúčastněným na řízení na řízení žádnou povinnost neuložil, proto rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Nejvyšší správní soud však kasační stížnost odmítne pro nepřijatelnost, jestliže svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 10. března 2025

JUDr. Jan Peroutka, v. r.
soudce