

## USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **V. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) D. S., II) B. S., III) J. S., IV) nezl. D. S., V) nezl. D. S., VI) nezl. V. S., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2024, č. j. OAM-3912-26/TP-2024, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2025, č. j. 55 A 8/2024-44,

### t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 93 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

### Odůvodnění:

#### I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce podal dne 12. 2. 2024 žádost o vydání povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87h zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Úředním záznamem ze dne 10. 9. 2024 dal žalovaný žalobci na vědomí, že podkladem pro vydání 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. Žalovaný v tomto záznamu dále uvedl, že z důvodu aktivit žalobce, které jsou v rozporu se zájmy České republiky, existuje důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu. Poučil žalobce, že není možné, aby se s utajovanou informací seznámil, neboť by došlo

ke zmaření účelu utajení. Podáním ze dne 30. 10. 2024 žalobce požádal žalovaného, aby upřesnil důvody, pro které by vyhovění jeho žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu mohlo představovat ohrožení bezpečnosti České republiky. Na toto podání žalovaný nijak nereagoval.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 11. 2024, č. j. OAM-3912-26/TP-2024 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl žalobcovu žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť z utajovaných informací plyne důvodná obava, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu.

[4] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Namítal, že mu nebyly sděleny přiměřené a dostatečně konkrétní informace o důvodech, které vedly k zamítnutí jeho žádosti. Tím byl zásadně omezen v možnosti účinné obrany a výkonu svých procesních práv. Obecné konstatování žalovaného o rozporu jeho aktivit se zájmy České republiky je natolik vágní, že neumožňuje zjistit, jaké konkrétní skutečnosti jsou mu kladeny k tíži. Poukázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“), Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) i Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), podle níž musí být dotčená osoba informována alespoň o podstatě důvodů rozhodnutí, a to i v případě použití utajovaných informací.

[5] Krajský soud rozsudkem ze dne 10. 3. 2025, č. j. 55 A 8/2024-44, zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Konstatoval, že sdělení žalovaného obsažené v úředním záznamu ze dne 10. 9. 2024 je toliko parafrází § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a postrádá jakýkoli popis skutkových okolností. Zdůraznil, že povinnost správního orgánu dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zahrnuje sdělení alespoň obecně formulovaných skutkových informací, nikoli pouze právního hodnocení. V posuzované věci považoval tento požadavek za zvláště naléhavý s ohledem na skutečnost, že žalobce sám požádal o upřesnění důvodů a že proti napadenému rozhodnutí není přípustné odvolání. Toto procesní pochybení mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[6] Krajský soud dále uvedl, že ani samotné napadené rozhodnutí není dostatečně konkrétní. Užitá tvrzení o „určitých osobách“ a „nějakých aktivitách“ jsou nicneříkající. 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 ustálené judikatury nedostatečné, protože ani taková informace adekvátně nepopisuje typové určení konkrétní nežádoucí činnosti žalobce. Žalovaný tak nedostal požadavkům kladeným na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobci v podstatě jen naznačil právní hodnocení jeho případu, ovšem ani v nejmenším neuvedl, jaké skutečnosti vyplývají z utajovaných informací.

[7] Podle krajského soudu z obsahu utajovaných informací vyplývá více okolností, které ve vzájemné souvislosti nasvědčují závěru o ohrožení bezpečnosti státu ze strany žalobce. Část těchto informací je však zjistitelná z veřejných zdrojů, což vyvolává otázku, proč nebyly žalobci zpřístupněny a proč s nimi nebyl konfrontován. Krajský soud připustil, že i tyto informace mohou podléhat utajení, avšak v takovém případě musí být

pokračování

důvody jejich utajení objasněny ve zprávě původce utajované informace. Krajský soud proto považoval za nezbytné, aby se původce utajované informace v dalším řízení vyjádřil k rozsahu možného zpřístupnění jejího obsahu žalobci, zejména s ohledem na potřebu vyvážení ochrany utajovaných informací a práva žalobce na seznámení se s podstatou důvodů zamítnutí jeho žádosti. Závěrem krajský soud shledal, že u části utajovaných informací chybí konkrétní popis jejich zdroje, způsob jejich získání a přesvědčivé odůvodnění jejich věrohodnosti. Tyto nedostatky je třeba odstranit, aby bylo možné posoudit důvěryhodnost a přesvědčivost těchto informací.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel uvedl, že kasační stížnost není nepřijatelná. Přestože existuje bohatá judikatura vztahující se k použití utajovaných informací v řízeních o pobytu cizinců, je příliš obecná a na konkrétní případy ne zcela aplikovatelná.

[10] Krajský soud pochybil, když dospěl k závěru, že stěžovatel žalobci nesdělil ani obecně podstatu důvodů vyplývajících z utajované informace, a dále, že samotná utajovaná informace nesplňuje požadavky judikatury na její věrohodnost a přesvědčivost. Žalobce představuje bezpečnostní hrozbu pro Českou republiku, a to na základě informací uvedených v utajované informaci, kterou nelze blíže konkretizovat bez porušení povinnosti mlčenlivosti. Nebylo možné sdělit konkrétnější charakteristiky aktivit žalobce bez vyzrazení podstatného obsahu utajované informace. Stěžovatel má za to, že použití slova „*aktivita*“, s ohledem na činnosti žalobce, je adekvátní. Dosavadní judikatura, pokud jde o sdělení podstaty důvodů, které vyplývají z utajované informace, za příliš stručné pokládala, pouze když správní orgán jen odkázal na konkrétní zákonné ustanovení, které mělo být jednáním cizince naplněno. Tak tomu však v posuzované věci nebylo.

[11] K výtce krajského soudu, že utajovaná informace obsahuje odkazy na veřejně přístupné zdroje, stěžovatel uvedl, že tyto odkazy mají doplňující funkci a nejsou rozhodné pro závěr o existenci bezpečnostní hrozby. Podstatné jsou podle něj jiné části zprávy, které obsahují popis konkrétního jednání žalobce, včetně identifikace zdrojů informací a jejich hodnocení z hlediska věrohodnosti. Pasáže zprávy obsahující identifikaci zdroje a hodnocení jeho věrohodnosti stěžovatel konkrétně vymezil. Dodal, že zpráva je rozsáhlá, informačně bohatá a popisuje rozličné aktivity žalobce, které ohrožují bezpečnost státu. Popisované skutečnosti jsou prosty názorů původce utajované informace a jsou reprodukcí zjištění, které původce utajované informace učinil. Stěžovatel má tedy za to, že zpráva o utajované informaci splňuje nejen obecně vyjádřené judikатурní požadavky na kvalitu utajované informace, ale je také dostatečným podkladem pro závěr o hrozbě, kterou žalobce představuje pro bezpečnost České republiky a jejích obyvatel.

[12] Žalobce ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel nesdělil žalobci ani v obecné rovině podstatu důvodů vyplývajících z utajované informace. Formulace uvedená v napadeném rozhodnutí týkající se důvodů pro zamítnutí žádosti žalobce je natolik neurčitá, že nikterak neinformuje žalobce, z čeho je vlastně podezírán a jak se má bránit. Dotčená osoba se navíc podle ustálené judikatury musí dozvědět podstatu důvodů již v řízení před správním orgánem, což v daném případě nebylo splněno. Argumentaci stěžovatele založenou na povinnosti mlčenlivosti nepovažuje žalobce za důvodnou. Judikatura výslovně připouští nalezení formulace, která při zachování utajení umožní sdělit typové vymezení vytýkaných aktivit. To však stěžovatel podle žalobce neučinil.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[13] NSS nejprve posoudil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná a projednatelná. Vzhledem k tomu, že v předcházejícím soudním řízení rozhodoval specializovaný samosoudce, musí soud dle § 104a odst. 1 s. ř. s. dále posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud tomu tak není, odmítne ji pro nepřijatelnost.

[14] Kritéria přijatelnosti kasační stížnosti NSS vymezil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, dle kterých je kasační stížnost přijatelná, pokud (i) se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny jeho judikaturou, (ii) se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, (iii) je třeba učinit judikaturní odklon, a (iv) by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. V rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS, upřesnil, že kasační stížnost může být přijatelná, i pokud je podána správním orgánem, a to z důvodu nerespektování judikatury nebo zásadního pochybení krajského soudu. To může spočívat v hrubém pochybení při výkladu hmotného či procesního práva. V těchto případech je kasační stížnost přijatelná, i když nemá dopad na hmotněprávní postavení stěžovatele (správního orgánu).

[15] Stěžovatel se domnívá, že kasační stížnost je přijatelná, neboť stávající judikatura týkající se povinnosti správního orgánu seznámit žadatele o pobyt s podstatou informací uvedených v utajovaném podkladu rozhodnutí je příliš obecná. Nelze ji bez dalšího aplikovat na skutkově specifické případy, jako je posuzovaná věc.

[16] NSS neshledal, že by stěžovatelem předestřená charakteristika stávající judikatury jako souhrnu obecných tezí zakládala přijatelnost kasační stížnosti. Např. v rozsudku ze dne 9. 1. 2023, č. j. 8 Azs 230/2022-49, NSS uvedl: „Skutečnost, zda správní orgány sdělily účastníku řízení dostatečně alespoň v obecnosti podstatu důvodů, které jsou obsaženy v utajovaném podkladu, je nutno hodnotit vždy individuálně a s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem každého případu. Nelze proto činit žádné obecné závěry stran toho, jaké informace mají být účastníku řízení z utajovaných podkladů zpřístupněny (rozsudky NSS ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS, ze dne 16. 2. 2022, č. j. 6 Azs 352/2021-38, ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Azs 405/2021-29, a ze dne 3. 11. 2022, č. j. 10 Azs 202/2022-42).“ Není namístě přistupovat odlišně k přijatelnosti

pokračování

kasační stížnosti jen z toho důvodu, že v dané věci bylo rozhodováno na podkladě utajovaných informací (usnesení NSS ze dne 21. 11. 2024, č. j. 8 Azs 99/2024-61), což je okolnost, která vede k relativně větší obecnosti judikатурních závěrů. Koncept přijatelnosti kasační stížnosti umožňuje zhodnotit, zda obecná východiska formulovaná ustálenou judikaturou NSS byla korektně aplikována na posuzovaný případ vzhledem k jeho individuálním okolnostem.

[17] NSS se seznámil se správním spisem stěžovatele, utajovanou informací uchovávanou odděleně mimo správní spis, i soudním spisem krajského soudu. Na tomto podkladě posoudil jednotlivé kasační námitky stěžovatele.

[18] Pokud jde o první zrušovací důvod uvedený v napadeném rozsudku, krajský soud se v jeho bodech 12 – 22 detailně zabýval požadavky kladenými judikaturou NSS, Soudního dvora i ESLP na minimální procesní záruky, jichž se musí účastník správního řízení dostat, tedy právem být seznámen s podstatou důvodů, které jsou základem napadeného rozhodnutí. Hodnotil nejen to, zda stěžovatel splnil svoji povinnost seznámit žalobce s podstatou důvodů před vydáním rozhodnutí, nýbrž též to, zda tak učinil alespoň v odůvodnění napadeného rozhodnutí. V bodech 19 – 21 citoval z judikatury NSS i krajských soudů konkrétní příklady, kdy soudy shledaly, že správní orgán dostatečně nesplnil svoji povinnost. Namítá-li tedy stěžovatel, že dosavadní judikatura považovala za nedostatečné seznámení s podstatou důvodů pouze situace, kdy správní orgán toliko odkázal na konkrétní zákonné ustanovení, které mělo být účastníkem řízení naplněno, neodpovídá jeho tvrzení závěrům judikatury, které krajský soud korektně citoval. Bližší argumentaci na podporu své námitky stěžovatel neuvedl.

[19] Z rozsudku krajského soudu vyplývá, že si byl vědom povinnosti stěžovatele zachovat mlčenlivost stran obsahu utajované informace. S odkazem na judikaturu vysvětlil, že tato povinnost nemůže vést k tomu, že by žadatel o nárokový pobytový titul, na nějž český zákonodárce vztáhl evropskou právní úpravu, nebyl ani v obecné rovině seznámen s typovým charakterem jednání, jež mu je vytýkáno, aby mohl v řízení předložit svoji obranu. NSS již ve své rozhodovací činnosti vyslovil závěr, že za dodržení procesních práv žalobce je odpovědný stěžovatel, jenž není přísně vázán stanoviskem původce utajované informace, a tedy ani omezen formulací uvedenou v utajované informaci, kterou lze podle jejího původce sdělit účastníkovi řízení (podrobně viz rozsudek ze dne 28. 3. 2024, č. j. 8 Azs 17/2024-39). Z obsahu utajovaného podkladu nevyplývá, že by v něm obsažené informace neumožňovaly rámcově popsat charakter žalobcových aktivit, aniž by tím byla ohrožena jejich důvěrnost. Pokud krajský soud vytkl stěžovateli užití spojení „nějaké aktivity“, nebylo to z toho důvodu, že by slovo „aktivity“ neodpovídalo informacím obsaženým v utajovaném podkladu rozhodnutí, nýbrž kvůli absenci jakékoliv vypovídací hodnoty tohoto slova.

[20] Druhý zrušovací důvod krajského soudu spočívá v tom, že některé skutečnosti obsažené v utajované informaci byly zjištěny, popř. je lze zjistit z veřejně dostupných zdrojů, přičemž v ní není odůvodněno, proč ani tyto údaje nelze zpřístupnit žalobci, aby se k nim mohl vyjádřit. Stěžovatel v kasační stížnosti bagatelizuje význam krajským soudem popsaného nedostatku, neboť pro závěr o naplnění § 87k odst. 1 písm. a) zákona

o pobytu cizinců nejsou podle něj tyto části informace podstatné, pouze dokreslují celkový kontext. NSS předesílá, že krajský soud vyšel v této otázce z judikatury NSS, kterou korektně aplikoval (viz rozsudky ze dne 23. 5. 2022, č. j. 8 Azs 230/2020-48, bod 21, a dále č. j. 8 Azs 17/2024-39, zejména body 31 a 39). Vzhledem k povaze odůvodnění rozsudku krajského soudu plynoucí z toho, že se vyjadřuje k utajovaným skutečnostem, a na to navazujícímu způsobu argumentace stěžovatele v kasační stížnosti není zcela zřejmé, které informace považuje stěžovatel za podružné a pro jeho právní hodnocení nepodstatné. Nelze to s jistotou dovodit ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí. To je praktickým důsledkem toho, že stěžovatel v něm neuvedl ani v obecné rovině podstatu důvodů, v nichž spatřuje naplnění § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Byť by bylo možné stěžovateli obecně přisvědčit, že pokud utajovaná zpráva obsahuje informace pocházející z veřejných zdrojů (aniž by původce informace současně vysvětlil potřebu i jejich utajení), které mají skutečně jen podružný a pro rozhodovací důvod nepodstatný charakter, může správní rozhodnutí opírající se o tuto zprávu obstát. V posuzované věci ovšem nelze jednoznačně dovodit, že by se jednalo o takový případ, což souvisí i s prvním rozhodovacím důvodem krajského soudu.

[21] Dále krajský soud žalovanému vytkl, že u části informací, které nepochází z veřejných zdrojů, není konkrétně popsán zdroj informací a způsob jejich získání, přičemž popis okolností a důvodu, pro které má původce informace uvedené údaje za věrohodné, není přesvědčivý.

[22] Vzhledem ke kasační námitce stěžovatele je třeba poukázat na význam výše zmíněných nároků kladených na popis zdroje a způsobu získání informace. V rozsudku ze dne 17. 12. 2024, č. j. 3 Azs 188/2023-49, k tomu NSS uvedl: *„Otázka věrohodnosti a přesvědčivosti utajovaných informací je v rámci soudního přezkumu klíčová právě proto, že sám účastník řízení nemůže jejich obsahu dostatečně oponovat, například namítat, že uváděné skutečnosti se nestaly nebo probíhaly jinak. Soud je tak postaven do situace, v níž nahrazuje jinak běžné kontradiktorní schéma soudního řízení, přičemž o skutečnostech obsažených v utajované informaci sám nemá rovněž dostatečné povědomí (dokonce je má nižší než žalobce a původce utajované informace); v rámci soudního přezkumu musí ale aprobovat či zpochybnit věrohodnost a relevanci těchto skutečností.“* V tomtéž rozsudku NSS zpravodajské službě jakožto původci utajované informace vytkl, že *„konkrétněji neuvedla, jakým způsobem se dozvěděla o žalobcově jednání a zejména v jakých souvislostech se tak stalo. Z utajované informace není zřejmé, jaká metoda byla k získání informací použita a nejsou popsány ani okolnosti a důvody, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné.“* Těmito deficity trpí i (svým významem podstatná a věcně izolovaná) část utajované informace v nyní posuzované věci, která nepochází z veřejných zdrojů. Ve vztahu k dalšímu okruhu informací, které částečně nepochází z veřejných zdrojů, lze vzhledem k jejich charakteru považovat označení zdroje a uvedení informací ovlivňujících hodnocení věrohodnosti za ještě akceptovatelné, nicméně tento okruh informací je spojen s deficity výše vytknutými.

[23] Závěrem NSS uvádí, že se stejně jako krajský soud nezabýval otázkou, zda (alespoň některé) skutečnosti, které jsou obsahem utajované informace, odůvodňují závěr o naplnění § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Takové posouzení by bylo

pokračování

předčasné a vzhledem ke zjištěným nedostatkům vytknutým krajským soudem by mohlo být i nesprávné.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] Ze shora uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost podmínky přijatelnosti nesplňuje, a proto ji podle § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[25] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vycházel NSS z usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, podle něhož je odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení se tedy opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, takže má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Ze spisu vyplývá, že žalobce vynaložil částku 93 Kč na poštovné v souvislosti se zasláním vyjádření ke kasační stížnosti NSS. Stěžovatel je proto povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 93 Kč v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci usnesení. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, protože ve věci neměl úspěch.

[26] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a samy přiznání náhrady nákladů řízení nenavrhly.

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

V Brně dne 28. května 2025

Tomáš Kocourek  
předseda senátu