ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **A.M.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 6. 2021, č. j. MV-71623-4/SO-2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 12. 2021, č. j. 77 A 89/2021 - 93,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 12. 2021, č. j. 77 A 89/2021 - 93, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je ruským státním příslušníkem, na území České republiky pobývá s manželkou, dvěma syny a dcerou. Dcera je zletilou občankou České republiky, zbytek rodiny jsou ruští státní příslušníci s povoleným trvalým pobytem. Žalobce požádal o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky.

[2] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, rozhodnutím ze dne 3. 3. 2021, č. j. OAM-8998-31/PP-2020 (dále jen „správní orgán prvního stupně“ a „prvostupňové rozhodnutí“), zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu, neboť je důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona č. 326/199 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobcovo odvolání zamítla.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud konstatoval, že naplnění podmínky ohrožení bezpečnosti státu není relevantní, jelikož žalobce by povolení k přechodnému pobytu nezískal ani v důsledku narušení veřejného pořádku, které v jeho případě bylo správními orgány shledáno i v řadě dalších skončených řízení o jeho pobytových oprávněních. Krajský soud však následně akceptoval závěr žalované, že ve věci žalobce může jít o ohrožení bezpečnosti státu. Napadené rozhodnutí posoudil jako přiměřené s ohledem na ochranu práva na soukromý a rodinný život, a to i ve vztahu k nezletilým dětem žalobce. Nepřisvědčil ani námitce, že neudělením pobytového oprávnění žalobci je jeho dcera nucena k odchodu do zahraničí. Rovněž krajský soud neshledal důvod pro rozšíření okruhu účastníků řízení ve správním řízení ani oslovení rodinných příslušníků jako osob zúčastněných na řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „napadený rozsudek“ a „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem, vadu řízení a nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu.

[5] Stěžovatel má za to, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný jak pro nesrozumitelnost, tak i pro nedostatek důvodů. Dále namítá nesprávnost právního názoru krajského soudu na formulaci výroku napadeného rozhodnutí a porušení dispoziční zásady krajským soudem. Za vadný považuje výklad pojmu ohrožení bezpečnosti státu i jeho aplikaci. Je přesvědčen, že mu měly být sděleny podstatné důvody rozhodnutí, správními orgány poskytnuté sdělení je neurčité a nejasné. To, že krajský soud opomněl jednat s rodinnými příslušníky jako s osobami zúčastněnými na řízení, a že s nimi nebylo jednáno ani ve správním řízení, považuje za vadu způsobující nezákonnost rozsudku. Nesouhlasí ani s posouzením krajského soudu ohledně zákazu donucení, aby jeho dcera opustila vlast. Napadený rozsudek má za nepřiměřený a nedostatečně respektující nejlepší zájmy jeho dětí.

[6] Žalovaná nepovažuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Žádný z rodinných příslušníků stěžovatele se účastenství v řízení nedomáhal, ani stěžovatel ve svém odvolání podobnou námitku nevznesl. Dcera stěžovatele je zletilá a nedopadá na ni Úmluva o právech dítěte, její občanství není vydaným rozhodnutím dotčeno. Argumentace stěžovatele o nárokovosti pobytového oprávnění je rozporná. Správní orgány se přiměřeností dopadů do soukromého a rodinného života zabývaly, stejně jako krajský soud, jenž se věnoval i právům nezletilých dětí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem

řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen.

[8] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] V případě stěžovatele se jedná o situaci, kdy jeho žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu prvostupňový orgán zamítl, neboť *je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu* [§ 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění]. V prvostupňovém rozhodnutí správní orgán uvedl, že vycházel z informací poskytnutých Policií České republiky v režimu utajení. Konkrétně šlo o utajovanou informaci z roku 2018 označenou č. j. V5/2018-OAM a o utajovanou informaci označenou č. j. V153/2020-OAM, která v roce 2020 aktualizovala, potvrzovala a rozšiřovala utajovanou informaci vedenou pod č. j. V5/2018-OAM. Podle utajované informace č. j. V153/2020-OAM „*v posledních letech byla zjištěna další aktuální jednání účastníka řízení, která jednotlivě i ve svém souhrnu potvrzují, že v současnosti existuje důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu*“ (citace prvostupňového rozhodnutí, str. 6 nahoře). I žalovaná v napadeném rozhodnutí dospěla k závěru, že utajované informace č. j. V5/2018-OAM a č. j. V153/2020-OAM svědčí o tom, že stěžovatel představuje nebezpečí pro bezpečnost České republiky (str. 6 napadeného rozhodnutí).

[11] Nejvyšší správní soud k rozhodování na základě utajovaných informací konstantně judikuje, 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*“ (zdůraznění dodáno, usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32). Jelikož odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je založeno na existenci utajované informace, účastník pochopitelně nemůže namítat konkrétní nezákonnost určitých zjištění, ani jejich nevěrohodnost. „*Jeho roli přebírá soud, který musí mít možnost přezkoumat relevanci všech předložených informací.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021 - 54). Rozsah soudního přezkumu tak musí být o to více důsledný (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, č. 80982/12, § 194, podobně *Hassine proti Rumunsku*, č. 36328/13, § 65).

[12] Omezení práva cizince na přístup k utajeným dokumentům záleží též na právním řádu toho či onoho členského státu a na zákonné možnosti tato omezení procesních práv kompenzovat jiným způsobem (*Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, § 148). Z toho ovšem plyne, že v českém kontextu vyvstává „*povinnost správních soudů poctivě vyhodnotit důvody pro určité rozhodnutí správního orgánu založené na informacích z utajeného dokumentu*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021 - 54, č. 4279/2022 Sb. NSS). „*Právě s ohledem na to, že je to až soudní přezkum,*

který v souladu se shora uváděnou judikaturou představuje vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení, je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit výše uvedená 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“ (zdůraznění dodáno, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2019, č. j. 9 Azs 81/2019 - 33, a obdobně také již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 4 As 1/2015 - 40).

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud postupoval v rozporu se zde citovanou ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

[14] Ze spisu krajského soudu ve věci stěžovatele vyplývá, že dne 4. 8. 2021 krajský soud obdržel ve vztahu k napadenému rozhodnutí správní spis označený jako 1x složka + rozhodnutí (č. l. 42). Přípisem ze dne 17. 8. 2021 (č. l. 49) krajský soud žalovanou vyzval, aby mu ve lhůtě dvou týdnů předložila utajované informace, které byly podklady pro vydání napadeného rozhodnutí, a současně ji poučil, že nedoložení úplného správního spisu je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Dne 20. 8. 2021 krajský soud obdržel vyjádření prvostupňového orgánu (č. l. 51), že utajované dokumenty jsou tou dobou evidovány u Nejvyššího správního soudu jako součást řízení vedeného pod sp. zn. 3 Azs 246/2020. Na toto vyjádření krajský soud již nikterak nereagoval a jeho soudní spis neobsahuje dále žádné informace o tom, že by Nejvyšší správní soud ohledně utajovaných informací vedených pod sp. zn. 3 Azs 246/2020 kontaktoval. Poté, co krajský soud nařídil jednání a vydal napadený rozsudek, vrátil blíže nespecifikovaný správní spis žalované (č. l. 108).

[15] V nyní řešené věci Nejvyššímu správnímu soudu žalovaná na výzvu předložila „*kompletní správní spis*“ „*1x složka*“ „*1x správní rozhodnutí*“ (č. l. 34 spisu NSS). Ze spisu ve věci vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 Azs 246/2020 neplyne, že by si krajský soud pro potřeby řízení ve věci stěžovatele pod sp. zn. 77 A 89/2021 vyžádal předložení správního spisu či utajovaných informací. Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatele se týkající utajované informace měl a má k dispozici v rámci spisu vedeného ve věci sp. zn. 3 Azs 298/2019, jakož i pro účely řízení ve věci 3 Azs 246/2020, jež na ni navazuje. Soubor utajovaných informací vedených ke jmenované spisové značce mimo jiné obsahuje utajovanou informaci č. j. V5/2018-OAM, neobsahuje však utajovanou informaci č. j V153/2020-OAM. Z interní evidence skutečností utajovaných v příslušném režimu podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, jež obsahuje podrobné záznamy o tom, kdy kterou utajovanou informaci Nejvyšší správní soud obdržel, kdo a kdy se s ní seznámil a kdy a jak byla vrácena předkladateli, neplyne, že by utajovaná informace č. j. V153/2020-OAM kdy byla součástí zmíněného souboru informací týkajících se stěžovatele, ani že by byla předložena dodatečně. Dle záznamů Nejvyššího správního soudu nahlédl do utajovaných informací vedených ke sp. zn. 3 Azs 298/2019 soudce krajského soudu Mgr. Jan Šmakal dne 26. 10. 2021. Zda se s utajovanými informacemi seznámili i ostatní členové příslušného senátu krajského soudu, z ničeho neplyne. O seznámení se s utajovanými informacemi u

spisu sp. zn. 3 Azs 298/2019, tj. včetně utajované informace č. j. V5/2018-OAM, není ve spisu krajského soudu pořízen žádný úřední záznam.

[16] Z obsahu spisu krajského soudu tedy podle Nejvyššího správního soudu není zřejmé, že by krajský soud utajovanými informacemi č. j. V5/2018-OAM a č. j. V153/2020-OAM v průběhu jím vedeného řízení disponoval. Ačkoliv si byl jejich absence krajský soud zcela jistě vědom, neboť o ně žalovanou výslovně žádal, neučinil po vyrozumění, že se nacházejí u Nejvyššího správního soudu, žádné další kroky, aby si je opatřil. S utajovanou informací č. j. V5/2018-OAM se seznámil toliko Mgr. Šmakal, aniž by o tom pořídil úřední záznam ve spise krajského soudu. Ze spisu krajského soudu ani jiných skutečností (zjišťovaných Nejvyšším správním soudem v rámci jeho činnosti) nevyplývá, že by se s obsahem utajované informace č. j. V5/2018-OAM seznámili ostatní členové příslušného senátu krajského soudu. Ze spisu ani jiných okolností rovněž neplyne, že by se příslušný senát krajského soudu (tj. všichni tři jeho členové) jakýmkoliv způsobem vůbec kdy prokazatelně seznámili s utajovanou informací č. j. V153/2020-OAM, která byla pro posouzení věci stěžovatele rozhodná. Touto utajovanou informací nikdy nedisponoval ani Nejvyšší správní soud. Po žalované ji v rámci řízení nyní vedeného nevyžadoval, neboť je v prvé řadě povinností krajského soudu se s touto utajovanou informaci seznámit a na jejím základě posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí.

[17] Nejvyšší správní soud neponechal stranou, že krajský soud se v bodech 7 až 14 napadeného rozsudku vyjádřil k zachování procesních práv stěžovatele v řízení vedeném na základě utajovaných informací. Krajský soud zde uvedl, že s obsahem utajovaných informací se seznámil, přičemž neshledal žádné důvody pro odchýlení se od předchozích závěrů Nejvyššího správního soudu, na jehož rozsudky v dalších řízeních týkajících se pobytových oprávnění stěžovatele odkázal (konkrétně zmínil rozsudky ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1 Azs 330/2019 - 36; ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28 č. 4031/2020 Sb. NSS; ze dne 18. 5. 2020, č. j. 3 Azs 298/2019 - 36; ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020 - 27; ze dne 19. 8. 2020, č. j. 2 Azs 241/2020 - 29).

[18] Jakkoliv Nejvyšší správní soud nevylučuje, že se lze za určitých okolností seznámit s obsahem utajovaných informací i v rámci jiných soudních řízení, v nyní přezkoumávané věci byl postup krajského soudu popsaný v předchozích odstavcích nedostačující. Krajským soudem odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu se totiž vztahují k otázce, zda stěžovatel narušuje veřejný pořádek či zda je jeho pobyt na území v zájmu České republiky. Tomu také odpovídají utajované informace, o které se odkazované rozsudky opíraly. Utajovaná informace č. j. V5/2018-OAM, z níž správní orgány vycházely i v této věci, je zařazena mezi nimi. V žádném z odkazovaných rozhodnutí NSS však nefiguruje utajovaná informace č. j. V153/2020-OAM. Právě ta však měla obsahovat aktualizaci a rozšíření, které patrně vedly prvostupňový správní orgán k zamítnutí žádosti stěžovatele z důvodu možného ohrožení bezpečnosti státu, nikoliv narušení veřejného pořádku. To ovšem Nejvyšší správní soud nemůže nyní s jistotou říci, neboť ji, jak již uvedl, k dispozici nemá.

[19] Kromě toho Nejvyšší správní soud z rozsudků krajského soudu, které byly předmětem přezkumu odkazovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zjistil, že ve

všech případech rozhodoval senát krajského soudu ve složení Mgr. Alexandr Krysl, Mgr. Lukáš Pišvejc a JUDr. Veronika Burianová. Nejvyššímu správnímu soudu proto není jasné, jak se soudci rozhodující ve věci stěžovatele v nyní napadeném rozsudku, tj. Mgr. Jaroslav Škopek, Mgr. Jan Šmakal a JUDr. Ondřej Szalonnás, mohli seznámit s utajovanými informacemi, které hrály roli ve věcech řešených odkazovanými rozsudky Nejvyššího správního soudu.

[20] Ze sdělení pracovnice Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 4. 2022 plyne, že utajovaná informace č. j. V153/2020-OAM nebyla krajskému soudu nikdy předložena a ze záznamů nelze dovodit, že by se s utajovanými skutečnostmi týkajícími se stěžovatele členové příslušného senátu krajského soudu na jeho půdě kdy seznámili (ačkoli se takové skutečnosti v jiných případech evidují).

[21] To, že se soud, tj. všichni členové senátu, kteří ve věci rozhodují, s konkrétní *utajovanou informací, o niž se opírají rozhodovací důvody*, seznámili, musí přezkoumatelně vyplývat ze soudního spisu či z odůvodnění jeho rozhodnutí, neboť tím je vyvažováno omezení procesních práv účastníků v případech, kde utajované informace hrají podstatnou roli. Nepostačuje, pokud se s utajovanou informací, o niž se opírají rozhodovací důvody, seznámí pouze jeden člen senátu, byť by jím byl soudce zpravodaj nebo předseda senátu.

[22] Nejvyšší správní soud, jemuž zákon o pobytu cizinců v § 172 odst. 10 ukládá přezkoumat rozsudek krajského soudu s nejvyšším urychlením, nejdéle do 90 dnů, musí být schopen posoudit, zda vycházel krajský soud z úplných podkladů.

[23] Nejvyšší správní soud tedy shledal, že ani ze spisu krajského soudu, ani z okolností zjištěných v dalších řízeních stěžovatele, na které krajský soud odkázal, ale ani z odůvodnění napadeného rozsudku nelze zjistit, zda se krajský soud v příslušném složení senátu seznámil s utajovanými informacemi č. j. V5/2018-OAM a č. j. V153/2020-OAM. Zjištěné (ze spisů patrné) skutečnosti spíše nasvědčují tomu, že krajský soud provedl přezkum napadeného rozhodnutí pouze formálně, tj. aniž se s obsahem utajovaných informací seznámil. Soudní přezkum správního rozhodnutí, ve kterém jako podklad sloužily utajované informace, k nimž je odepřen přístup účastníkovi řízení, má zaručit vyvážení procesního omezení účastníka se s utajovanou informací seznámit. Právě proto bylo povinností krajského soudu se s relevantními utajovanými informacemi prokazatelně seznámit a provést jejich hodnocení ve vztahu k závěru žalované o tom, že zde existuje důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu. Jelikož kasační soud nemohl ověřit, že se tak v projednávané věci skutečně stalo, musí konstatovat, že krajský soud zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Jedná se o vadu, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti.

[24] Na uvedeném závěru Nejvyššího správního soudu nemění nic ani to, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že okolnosti spojené s ohrožením bezpečnosti státu jsou v případě stěžovatele nerelevantní, jelikož *„žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu lze podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítnout i v případě možnosti narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Možnost narušení*

veřejného pořádku závažným způsobem byla přímo ve věcech žalobce opakovaně konstatována Nejvyšším správním soudem a není důvod se od takového hodnocení odchylovat. Žalobce by tedy povolení k přechodnému pobytu nezískal, neboť změna kvalifikace by se projevila jen v dílčí korekci výrokové části napadeného rozhodnutí, nikoliv v jejích nezbytných náležitostech či dokonce jejím obsahu: stále by šlo o zamítnutí podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců“ (bod 15 napadeného rozsudku). Takový názor krajského soudu je nesprávný a související kasační námitka stěžovatele na to příléhavě upozorňuje. V této části krajský soud překročil meze přezkumu a vyjádřil se i k důvodu pro zamítnutí žádosti o přechodný pobyt, o nějž se napadené ani prvostupňové rozhodnutí neopírají.

[25] Podle § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), se ve výrokové části správního rozhodnutí uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1.

[26] V případě zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění není namístě (obdobně jako v případě zákazu pobytu nebo správního vyhoštění) na výrok rozhodnutí o správním vyhoštění klást stejné požadavky jako v případě rozhodnutí o přestupku, jiném správním deliktu či trestném činu. Lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který dne 14. 7. 2005, v rozsudku č. j. 5 Azs 94/2005 - 52, uvedl, že zákaz pobytu není správně či trestně právní sankcí, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu.

[27] Z výroku i odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí však jednoznačně a výslovně vyplývá, že žádost stěžovatele byla zamítnuta z důvodu potenciálního *ohrožení bezpečnosti státu*, nikoliv z důvodu *narušení veřejného pořádku*, jak tomu bylo v jiných případech téhož stěžovatele. Prvostupňový správní orgán ve výroku svého rozhodnutí neodkázal pouze na § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ale odcitoval, že důvodem zamítnutí žádosti je ohrožení bezpečnosti státu. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí správní orgán vysvětluje, že ohrožení bezpečnosti státu výslovně vyplývá z aktualizované utajované informace č. j. V153/2020-OAM.

[28] Podle Nejvyššího správního soudu nelze oba důvody zamítnutí pobytové žádosti libovolně zaměňovat, byť jsou zahrnuty v tomtéž zákonném ustanovení. Prvostupňový orgán je záměrně ve výroku odlišil výslovným uvedením, o který z důvodů se opírá. Ačkoliv povinnost specifikovat důvody zamítnutí žádosti má správní orgán toliko (alespoň) v odůvodnění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 8 Azs 46/2014 - 44), učinil-li tak již ve výroku, nemůže to být prvostupňovému rozhodnutí na škodu. V každém ohledu tak jednoznačně vymezil, na základě jakých důvodů žádost zamítl. Je podstatné, že dal stěžovateli jak ve výroku, tak v odůvodnění jednoznačně najevo, proti čemu je možno (třeba) se bránit. Právě proti ohrožení bezpečnosti státu jako důvodu zamítnutí pobytové žádosti také stěžovatel vedl svou procesní obranu jak v odvolání, tak v žalobě. Námitky směřující proti ohrožení bezpečnosti státu, které bylo jediným nosným důvodem rozhodnutí správního orgánu (výslovně podle výroku i podle odůvodnění), nelze posoudit jako zcela nerelevantní jen proto, že z jiných (dřívějších) správních i soudních rozhodnutí plyne naplnění kritéria narušení veřejného pořádku, jež může rovněž vést k zamítnutí žádosti o povolení

přechodného pobytu podle téhož zákonného ustanovení. Prvostupňové i napadené rozhodnutí tvoří v nyní přezkoumávané věci stěžovatele samostatný celek nezávislý na jiných dřívějších rozhodnutích týkajících se stěžovatele. Právní posouzení obsažené v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí tak může být samostatně stiženo nezákonností, kterou má správní soud povinnost na základě žalobních námitek posoudit. Přestože narušení veřejného pořádku může být v případě stěžovatele naplněno, neznamená to, že závěr o ohrožení bezpečnosti státu nemohl být přijat v rozporu se zákonem. Na žalobní námitku tvrdící, že nepřestavuje ohrožení pro bezpečnost státu, musí stěžovatel dostat od krajského soudu odpověď.

[29] Přestože to odporuje logice odůvodnění v bodě 15 napadeného rozsudku, v bodech 16 až 18 krajský soud toliko „nad rámec“ vskutku posvětil zákonnost napadeného rozhodnutí ve vztahu k ohrožení bezpečnosti státu a na námitky stěžovatele určitým způsobem i přes argument jejich nerelevance reagoval. Jeho právní posouzení však Nejvyšší správní soud shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů ve světle toho, že není zřejmé, zda se krajský soud skutečně seznámil s utajovanými informacemi č. j. V5/2018-OAM a č. j. V153/2020-OAM. Otázku, zda je důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl ohrozit bezpečnost státu, což žaloba zpochybňuje, je nutno posoudit na základě obsahu správního spisu ve spojení s obsahem těchto utajovaných informací, neboť o ně se napadené rozhodnutí opírá. Správností posouzení krajského soudu ohledně ohrožení bezpečnosti státu se tak Nejvyšší správní soud nyní nemůže zabývat. Dokud krajský soud nepředestře význam obsahu utajovaných skutečností pro výsledek řízení, nelze ani hodnotit, zda bylo zachováno právo stěžovatele znát podstatné důvody rozhodnutí.

[30] Obdobně Nejvyššímu správnímu soudu nyní nepřísluší reagovat na kasační námitky týkající se přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele a jeho rodinných příslušníků, ani nejlepšího zájmu jeho dětí. Posouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí lze zkoumat až v návaznosti na to, zda a na základě jakých skutečností je v konkrétním případě stěžovatele (dle obsahu utajovaných informací) naplněna negativní podmínka pro vyhovění žádosti o povolení přechodného pobytu, tj. možné ohrožení bezpečnosti státu.

[31] Jelikož krajský soud bude v řízení pokračovat a rozhodne o žalobě znovu, postrádá smysl zabývat se stěžovatelem namítaným rozporem mezi ústním odůvodněním napadeného rozsudku a jeho textem. Nejvyšší správní soud však považuje za potřebné vyjádřit se k otázce, zda rodinné příslušníky stěžovatele bylo možné v řízení před krajským soudem považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení a v řízení před správními orgány měli mít postavení fakultativních (vedlejších) účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, tematizované v nyní přezkoumávaném rozsudku i v kasační stížnosti.

[32] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že námitku opomenutí jednat s rodinnými příslušníky stěžovatele jako s vedlejšími účastníky ve správním řízení (§ 27 odst. 2 správního řádu) stěžovatel vznesl až při ústním jednání před krajským soudem, tj. po uplynutí žalobní lhůty, ačkoliv tak mohl učinit již v žalobě.

K takové žalobní námitce se nepřihlíží (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Nejedná se ani o vadu, k níž by krajský soud musel přihlížet z úřední povinnosti.
[33] Otázku účastenství ve správním řízení (a s ním spojené posouzení včasnosti žalobní námitky) je však nutno striktně oddělit od otázky, zda mají být rodinní příslušníci stěžovatele pojati jako osoby zúčastněné na řízení v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu, podle níž postavení osoby zúčastněné na řízení je zcela nezávislé na účastenství ve správním řízení, které předcházelo soudnímu řízení správnímu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 1 Afs 76/2008 - 246). I odborná literatura k § 34 s. ř. s. uvádí: „*To znamená, že postavení osoby zúčastněné na řízení může náležet i osobě, která nebyla účastníkem správního řízení, a to ať již proto, že správní orgán pochybil při stanovení okruhu účastníků řízení a nesprávně do něj nezahrnul osobu uplatňující v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení, nebo proto, že zákon vymezuje okruh účastníků správního řízení tak, že do něj nespadají všechny osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech či povinnostech.*“ [KÜHN, Zdeněk. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR).] Citovaná literatura dále doplňuje, že *„[ú]vahu RS NSS obsaženou v usnesení 1 Afs 81/2010-268 (bod 18), z níž vyplývá, že osobou zúčastněnou na řízení může být jen účastník správního řízení, nelze proto přeceňovat. Je třeba zdůraznit, že RS použil spojení ‚v zásadě‘, čímž implicite připustil i výjimky. Na druhou stranu je rovněž možné, že osoba, která byla účastníkem správního řízení, nenaplní definiční znaky osoby zúčastněné na řízení, neboť v jejím případě bude absentovat přímé dotčení na právech a povinnostech.*“ Postavení osob zúčastněných na řízení se tedy posuzuje v řízení před krajským soudem nezávisle na účastenství ve správním řízení.

[34] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že odpovědnost za správné stanovení okruhu osob, u nichž jsou splněny materiální podmínky dle § 34 odst. 1 s. ř. s., nese soud. „*Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. (zde stavebník), zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS). Obdobně také podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, čj. 5 As 3/2007-68, „[n]*eoznačil-li žalobce v žalobě osobu, o jejímž postavení osoby zúčastněné na řízení před soudem dle § 34 s. ř. s. již z napadeného správního rozhodnutí nebylo pochyb, bylo povinností předsedy senátu tuto osobu vyrozumět o probíhajícím řízení, jakož ji i vyzvat, aby oznámila, zda bude svá práva v řízení uplatňovat; nedostál-li krajský soud této povinnosti a takovou osobu v řízení zcela pominul, trpí jeho rozhodnutí vadou, pro kterou je nutno jej zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].*“

[35] Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzované věci důvod se od výkladu v citované prejudikatuře odchýlit, proto je tímto výkladem krajský soud rovněž vázán a je povinen se těmito pravidly v dalším řízení řídit.

[36] O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, protože o kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po

poučení účastníků řízení, doplnění kasační stížnosti a dalších nezbytných procesních úkonech.

[37] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že napadený rozsudek obsahuje několik pasáží vyjadřujících se k některým právním otázkám „nad rámec rozhodovacích důvodů“, případně přesto, že soud nejprve konstatoval nějaký druh překážky věcného vypořádání žalobního bodu, což je postup na úkor srozumitelnosti rozhodnutí pro účastníky. Úkolem soudu je dát v odůvodnění svého rozhodnutí žalobci jasnou odpověď, zda jsou jím vznesené žalobní námitky důvodné, nebo ne, a proč. „Kaskádovitě“ strukturovaná argumentace spíše na přesvědčivosti soudního rozhodnutí ubírá, než že by ji posilovala.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[38] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, a proto jej podle § 110 odst. 1 věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[39] V dalším řízení je krajský soud (tj. všichni členové příslušného senátu) povinen se prokazatelně seznámit s utajovanými informacemi, které byly rozhodné pro vydání napadeného rozhodnutí. Na základě obsahu správního spisu doplněného o obsah relevantních utajovaných informací je krajský soud dále povinen posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí a vypořádat se se všemi žalobními námitkami. V souladu s citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu krajský soud v řízení rovněž posoudí, zda a kterým rodinným příslušníkům stěžovatele náleží postavení osob zúčastněných na řízení a v závislosti na tom učiní příslušné procesní kroky předvídané v § 34 s. ř. s.

[40] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, krajský soud je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozhodnutí. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci.

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

V Brně dne 27. dubna 2022

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně

s e n á t u

pokračování