

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **W. B. M.**, zastoupený JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem se sídlem Mánesova 1175/48, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 2. 9. 2021, č. j. MV-105896-4/SO-2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2021, č. j. 17 A 95/2021 - 65,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2021, č. j. 17 A 95/2021 - 65, **se ruší**.

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 9. 2021, č. j. MV-105896-4/SO-2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Maroše Matiaška, LL.M., na náhradě nákladů řízení 19 467 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 1. 6. 2021, č. j. OAM-33740-27/DP-2018, zamítlo podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. g) a v návaznosti

na § 9 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"; v celém rozsudku je aplikováno znění účinné do 30. 7. 2019), žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu. Správní orgán I. stupně při posuzování žádosti dospěl k závěru, že žalobce by mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu. Tento závěr správní orgán I. stupně učinil na základě utajovaných informací, které se vztahovaly k žalobci a které mu poskytla Bezpečnostní informační služba. Vzhledem k povaze těchto informací správní orgán I. stupně žalobci neumožnil, aby se s nimi jakýmkoliv způsobem seznámil, neboť by tím došlo ke zmaření účelu jejich utajení. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalované následně bránil žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud"), který ji napadeným rozsudkem zamítl. Městský soud se vyjádřil k povaze § 169m zákona o pobytu cizinců, z něhož vyplývá, že utajované informace nejsou součástí správního spisu a nelze tak do nich nahlížet; dané ustanovení podle něj není protiústavní. Dále se zabýval rozdílem mezi správním vyhoštěním a ukončením pobytového oprávnění ve formě dlouhodobého pobytu, a to včetně rozdílných závěrů učiněných v rozhodnutích Ředitelství služby cizinecké policie a žalované. V návaznosti na tuto skutečnost považoval za neopodstatněnou námitku spatřující rozpor napadeného rozhodnutí s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

[3] Městský soud dále hodnotil možnost seznámit se s utajovanými informacemi. Jelikož žalobce nemůže efektivně namítat nezákonnost zjištění provedených správními orgány a rozporovat obsah utajovaných informací, musel jeho aktivitu v tomto ohledu převzít soud. Podle městského soudu postačuje, pokud má do utajované části spisu přístup pouze správní soud, nikoliv účastník řízení, jemuž nelze sdělit informace podléhající určitému stupni utajení. Městský soud proto akceptoval takový přístup správního orgánu, který ve svém rozhodnutí pouze odkáže na podklady pro vydání rozhodnutí, aniž by je jakkoliv konkretizoval. Tyto závěry podle něj vyplývají z § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, jakož i z nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04. Tuto situaci srovnal i s ústavním přezkumem § 22 odst. 3 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17).

[4] Městský soud následně přezkoumával nad rámec uplatněných žalobních námitek důvodnost zamítnutí žádosti žalobce a seznámil se s obsahem utajovaných informací. Dospěl přitom k závěru, že tyto informace skýtají dostatečnou oporu pro závěr správních orgánů, že žalobce může při svém pobytu ohrozit bezpečnost státu. Na původní informaci č. j. D225/2018-OAM navazuje doplňující informace č. j. D28/2021-OAM. Městský soud souhlasil se správními orgány v tom, že utajované informace jsou ve svém souhrnu dostatečně konkrétní, obsahují časové a místní údaje a rovněž údaje o způsobu činnosti, která by mohla být v rozporu se zájmy České republiky. Utajované informace jsou dle městského soudu přezkoumatelné, věrohodné a přesvědčivé. Rovněž podotkl, že činnost žalobce nebyla jednorázová či nahodilá, nýbrž dlouhodobá a kontinuální. Je přitom nerozhodné, že žalobce je osobou trestně zachovalou. Zároveň konstatoval,

že s ohledem na povahu utajovaných informací v projednávané věci by jejich jakákoliv bližší specifikace nad rámec toho, co bylo uvedeno v rozhodnutích správních orgánů, vedla ke zmaření účelu jejich utajování, a to i sdělením pouze obecného charakteru.

[5] Na závěr se městský soud vyjádřil k námitce týkající se dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince. Městský soud se ztotožnil s posouzením provedeným správními orgány a zdůraznil, že ukončením pobytového oprávnění nebude žalobce nijak poškozen na svém rodinném životě. Co se týče dopadů do jeho soukromého života, městský soud dospěl k závěru, že v daném případě převažuje veřejný zájem na ochraně společnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel nejprve městskému soud vytkl, že nevěnoval dostatečnou pozornost podstatné části jeho argumentace (zejména co se týče relevantní judikatury evropských soudů). Předně má za to, že interpretace § 169m zákona o pobytu cizinců je v rozporu se zákonem a Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť správní orgán porušil jeho procesní právo seznámit se s podklady, k nimž se následně nemohl vyjádřit. Ustanovení § 169m zákona o pobytu cizinců podle něj nevylučuje možnost nahlédnutí do utajovaných informací a je možné přiměřeně aplikovat obecnou právní úpravu (konkrétně § 17 odst. 3 a § 38 odst. 6 správního řádu). Neumožněním se seznámit s obsahem utajované informace, resp. odepřením práva nahlédnout do spisu podle stěžovatele znamená porušení správního řádu a práva na spravedlivý proces.

[8] Stěžovatel dále namítal, že mu bylo odepřeno právo vyjádřit se k prováděným důkazům, neboť z rozhodnutí správních orgánů a ani z napadeného rozsudku mu není vůbec zřejmé (ani obecně), jakého jednání se měl dopustit a z jakého důvodu byla jeho žádost zamítnuta. Tím je znemožněna procesní obrana stěžovatele, dochází k porušování jeho práva na spravedlivý proces a otevírá se tím prostor pro libovůli správního orgánu. Není mu přitom známo, že by se na území České republiky dopouštěl jakéhokoliv zavrženíhodného jednání. Má za to, že má právo se seznámit s obsahem utajované informace alespoň v přiměřené podobě (např. ve formě anonymizovaných či agregovaných údajů) a v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být na tyto informace poukázáno (jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006 - 58). V této souvislosti stěžovatel taktéž odkázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 4. 6. 2013, sp. zn. C-300/11, *ZZ proti Spojenému království*, a taktéž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021 - 54, v němž Nejvyšší správní soud dovodil povinnost správních orgánů seznámit účastníka řízení s podstatou důvodů utajované informace. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud především odkázal na recentní rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (č. 80982/12), v němž se Evropský soud pro lidská práva zabýval otázkou přístupu k utajovaným informacím a zachováním práva zakotveného v čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

[9] Smyslem sdělení důvodů zamítnutí žádosti cizince o pobytové oprávnění by tak podle stěžovatele mělo být umožnění jejich zpochybnění. Z judikatury Soudního dvora Evropské unie podle stěžovatele vyplývá, že v poskytnutých informacích by zpravidla měl být obsažen popis role cizince, vymezení času a místa jednání a taktéž povaha tvrzeného nebezpečného jednání. Stěžovatel má za to, že soud nemůže zcela nahrazovat postavení účastníka, protože nebude schopen účinně vyvrátit pravdivost shromážděných informací, a účastník by tak měl mít právo se seznámit s podstatou důvodů utajované informace. Pouhý odkaz na to, že nelze poskytnout utajovanou informaci ani v revidované podobě z důvodu zmaření účelu jejího utajení, nemůže podle něj být považován za dostatečné odůvodnění. Prohlášení správního orgánu I. stupně, že se stěžovatel měl dopustit protiprávního jednání, považuje za čistě svévolné a bez opory ve spise, přičemž rozporné závěry městského soudu tato pochybení nijak nenapravily.

[10] Stěžovatel dále namítal, že právní úprava dlouhodobého pobytu za účelem vědeckého výzkumu má základ v právu Evropské unie, a postup správních orgánů je proto v rozporu s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, který zaručuje právo na efektivní opravný prostředek a spravedlivý proces. Má za to, že současný výklad § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců není euro a ani ústavně konformní, neboť možnost soudního přezkumu podle něj nenaplňuje požadavky práva Evropské unie. Rovněž trvá na tom, že s ohledem na jeho vědeckou a akademickou činnost v České republice by neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu znamenalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého života, který by mu způsobil zásadní újmu a není ani přiměřený vzhledem k informacím, jejichž věrohodnost a závažnost nemohl nikdo nezávisle ověřit. Má za to, že tím došlo k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Následně doplnil, že řízení o správním vyhoštění, které bylo zahájeno taktéž na základě podkladů ve formě utajovaných informací, bylo Krajským ředitelstvím policie hlavního města Prahy zastaveno, což podle něj svědčí o tom, že se nedopustil žádného jednání, které by ohrožovalo bezpečnost státu a veřejný pořádek.

[11] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry uvedenými městským soudem v napadeném rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval všemi základními žalobními námitkami stěžovatele a v dostatečném rozsahu je vypořádal. Soudy obecně nemají povinnost vyvracet obsáhlou dílčí argumentaci stejně obsáhlým odůvodněním a ani nejsou povinny provádět detailní rozbor každého jednotlivého rozhodnutí, na které účastník řízení pro podporu své argumentace odkáže. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Kasačnímu soudu jsou nosné důvody, na nichž napadený rozsudek stojí, jasně patrny a jeho závěry jsou srozumitelné. Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zabýval povahou § 169m zákona o pobytu cizinců, možností účastníka správního řízení seznamovat se s utajovanými informacemi, samotným obsahem utajovaných informací, jakož i dopadem rozhodnutí žalované do rodinného a soukromého života stěžovatele. Otázka správnosti těchto závěrů je již však věcí meritorního posouzení. Jelikož Nejvyšší správní soud vyhodnotil námitku nepřezkoumatelnosti jako nedůvodnou, může nyní přistoupit k vypořádání námitek věcného charakteru.

[15] Než ovšem Nejvyšší správní soud přistoupí k vypořádání kasačních námitek, bude se nejprve zabývat samotnou podstatou utajovaných informací. K rozhodování na základě utajovaných informací totiž Nejvyšší správní soud 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*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40). 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, ne vyfabulované. Tyto informace musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28). Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 270/2021 - 54 dovodil, že je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti stěžovatele, případně dalších osob, *„a ty odlišit od názoru zpracovatele na to, co z nich vyplývá či co se dá dovodit. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že s osobou stěžovatele v případě jeho dalšího pobytu na území je spojeno riziko ohrožení bezpečnosti České republiky.“*

[16] Kasační soud se proto seznámil s utajovanými skutečnostmi evidovanými pod č. j. D225/2018-OAM a č. j. D28/2021-OAM, které byly přílohou správního spisu v této věci, a zjistil, že utajované informace jsou stručné, zcela obecné, nijak skutkově konkretizované, a v podobě, která znemožňuje soudu učinit o nich jakýkoliv úsudek. Jak bylo uvedeno v předchozích odstavcích, v informacích je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti stěžovatele, případně dalších osob, a ty odlišit od názoru zpracovatele na to, co z nich vyplývá či co se dá dovodit. Utajované informace se k těmto otázkám vůbec nevyjadřují. Teprve taková informace, která bude zpracována a poskytnuta v souladu s výše uvedenými kritérii, dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že s osobou stěžovatele v případě jeho dalšího pobytu na území je spojeno riziko ohrožení bezpečnosti České republiky. V tomto ohledu tak rozhodnutí žalované neobstojí, neboť podklady pro vydání rozhodnutí jsou pro účely soudního přezkumu nedostatečné;

městský soud vyhodnotil skutkové okolnosti případu nesprávně. O vztahu tohoto pochybení k námitkám stěžovatele bude pojednáno níže (viz odst. 31).

[17] V rámci vypořádání kasačních námitek se pak kasační soud zaměří na námitku týkající se podstaty § 169m zákona o pobytu cizinců, který podle stěžovatele není ústavně (a ani euro) konformní. Podle odst. 1 předmětného ustanovení *písemnosti nebo záznamy, které obsahují utajované informace, se v řízení podle tohoto zákona uchovávají odděleně mimo spis a nestávají se jeho součástí.* Podle odst. 2 následně 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.* Konečně podle § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců *vyjde-li 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.*

[18] Pro celkový kontext nyní posuzované věci považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zmínit i obecnou právní úpravu obsaženou ve správním řádu. Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se 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 takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.* Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu stanoví ohledně náležitostí správního rozhodnutí následující: *V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.*

[19] Charakterem § 169m zákona o pobytu cizinců se již Nejvyšší správní soud v minulosti zabýval v rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 - 47. Citovaný § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců omezuje procesní práva cizince a omezuje rozsah odůvodnění správního rozhodnutí. Důvodová zpráva k novele zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb. jmenovitě k nově zaváděnému § 169m tohoto zákona uváděla, že účastník řízení „*má být v maximální možné míře seznámen s důvody rozhodnutí při současné maximální možné ochraně utajovaných informací*“ (čerpáno z digitálního repozitáře Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 7. volební období (2013 - 2017), tisk č. 990).

[20] Právo na odůvodnění rozhodnutí a zákaz svévole orgánů veřejné moci plyne z práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny). Je nepřípustné, aby se stát dopouštěl autoritativních zásahů do právní sféry jednotlivce, aniž by tento zásah odůvodnil. Jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, je nezbytná návaznost mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, vyjádřená v odůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16).

[21] Na nynější věc dopadá krom českého ústavního pořádku též právo Evropské unie, neboť úprava dlouhodobého pobytu za účelem vědeckého výzkumu podle § 42f zákona o pobytu cizinců představuje transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair (dále jen „směrnice“). U omezení základních práv, jaké představuje § 169m odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců, je proto třeba zvážit rovněž dopad čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, dle něhož adresát rozhodnutí musí mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se ho týká, buď přečtením samotného rozhodnutí, nebo na základě sdělení těchto důvodů na jeho žádost, „*aby mu tak bylo umožněno hájit svá práva za co nejpříznivějších 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 aktu*“. Článek 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie nicméně umožňuje omezit výkon práv v ní zakotvených, pokud takové omezení respektuje podstatu dotčeného základního práva a je s ohledem na zásadu proporcionality nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu uznaným Evropskou unií (srov. přiměřeně rozsudek velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 7. 2013 ve spojených věcech C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, *Kadi II*).

[22] Znepřístupněny mají tedy být podle § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců jen informace, podle kterých cizinec ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, demokratické základy, životy nebo zdraví. Takové vymezení bezpečnostních rizik je sice značně obecné; to lze ovšem přičítat tomu, že význam jednotlivých konkrétních bezpečnostních rizik se časem může změnit, přičemž některá bezpečnostní rizika se mohou objevit nově a naopak některá svým významem mohou ustoupit do pozadí (viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000).

[23] Podle názoru Nejvyššího správního soudu jsou jistá omezení v rozsahu odůvodnění správního orgánu, který pracuje s utajovanými informacemi, jakož i samotné možnosti se s nimi seznámit, nezbytná, plynou z povahy věci a odpovídají ústavně chráněným hodnotám. Pokud by snad v odůvodnění správního rozhodnutí musel správní orgán přesně a jmenovitě uvést veškeré skutečnosti, které z utajovaných informací plynou, ztratilo by jejich utajení smysl a takový postup by ohrozil jiná ústavně chráněná práva a hodnoty, typicky ochranu bezpečnostních zájmů státu a ochranu práv jiných osob (srov. již zmiňovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/16).

[24] Pro posouzení ústavnosti zákona o pobytu cizinců je důležité, že se zákonodárce snažil alespoň o jistou míru rovnováhy mezi ochranou základních (procesních) práv cizinců, konkrétně o rovnováhu mezi právem na spravedlivý proces a ústavně rovněž významnou ochranou utajovaných skutečností. Kasační soud nespatřuje zásadní rozdíl mezi § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců a obecnou úpravou § 68 odst. 3 správního řádu.

[25] Ustanovení § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců obsahuje v podstatě dva požadavky. První požadavek (povinnost správního orgánu uvést v odůvodnění rozhodnutí odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení), je důležitý jednak z pohledu přezkumu odvolacím orgánem, jednak z pohledu přezkumu správními soudy, které přezkoumávají podklady rozhodnutí do značné míry samostatně, nezávisle na žalobních námitkách. Nelze ovšem opomenout ani druhý zákonný požadavek uvedený v § 169m odst. 2 větě druhé zákona o pobytu cizinců. Správní orgán, byť v rozhodnutí vychází z utajovaných informací, nemůže rezignovat na odůvodnění s poukazem na to, že všechny podstatné skutečnosti jsou uvedeny v utajovaných podkladech. Právě naopak, 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, aniž ohrozí jejich charakter a důvody jejich utajení. 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. Jen tak může správní orgán zachovat minimální požadavky na kontradiktornost řízení, jak o tom hovoří Soudní dvůr Evropské unie s odkazem na čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Text § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců takovýto výklad umožňuje; ústavní a unijní požadavky spravedlivého procesu včetně již zmíněného čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie takový výklad vyžadují.

[26] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nepovažuje § 169m odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců za rozporný s ústavním pořádkem. Jinou věcí ovšem je, jak se správní orgány staví k jeho výkladu. Jak bude totiž uvedeno níže, správní orgány se v nyní přezkoumávané věci nepokusily o **srozumitelné shrnutí podstaty důvodů**, na kterých svá rozhodnutí založily.

[27] Lze dodat, že pokud by byla česká zákonná úprava přísnější a například by omezila obsah odůvodnění jen na prostý odkaz, že rozhodnutí vychází z utajovaných informací (viz jen prvá věta § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců), pak by jistě již na ústavní limity narazit musela. Taková pomyslná zákonná úprava by ani nerespektovala podstatu

základního práva podle čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Nejvyšší správní soud v tomto odkazuje na nález slovenského Ústavního soudu, kterým reagoval na velmi přísnou slovenskou úpravu a zdůraznil, že cizinec má v každém případě právo se dovědět alespoň „základní informace“, respektive „podstatu důvodů“, na kterých je rozhodnutí v utajované části založeno (nález slovenského Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. PL. ÚS 8/2016, který prohlásil za protiústavní a rozporné s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie ustanovení § 120 odst. 2 zákona č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov, dle něhož ve vybraných cizineckých rozhodnutích správní orgán uvedl v odůvodnění „*iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky*“). Ústavní soud Slovenské republiky přistoupil ke zrušení příslušného ustanovení zákona z toho důvodu, že se cizinec nedozví ani podstatu důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti, které tvoří základ těchto rozhodnutí; soudní přezkum tak nelze považovat z hlediska ochrany práv takovéto osoby za efektivní. Soudní přezkum totiž nemohl být zárukou proti svévoli správního orgánu a nemohl reálně naplnit základní právo cizince na soudní ochranu.

[28] Nejvyšší správní soud upozorňuje na judikaturní posun v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, který nastal v důsledku rozsudku velkého senátu ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (č. 80982/12) a který městský soud v napadeném rozsudku nereflektoval. Evropský soud pro lidská práva vysvětlil a dále rozvedl principy ochrany cizinců ve smyslu článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Uznal zde, že právo na přístup k podkladům ve spise není absolutní. Ve správním řízení i v navazujícím řízení soudním mohou existovat protichůdné zájmy (např. ochrana národní bezpečnosti či svědka před možnou odvetou či zájem uchovat v tajnosti policejní metody vyšetřování zločinů), které je třeba vyvažovat oproti právům cizince. Státy při volbě vhodných omezení práv mají určitý prostor pro uvážení (podobně v kontextu výkladu čl. 6 Úmluvy již *Regner proti České republice*, č. 35289/11, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2017). Jakákoli omezení v možnosti procesní obrany cizince však nesmějí zasahovat do samotné podstaty práv chráněných článkem 1 Protokolu č. 7. Dojde-li tedy k omezením, cizinci musí být dána účinná možnost předložit důvody proti správnímu rozhodnutí, resp. být chráněn před svévolí. Pouze omezení, která budou řádně odůvodněná a dostatečně kompenzovaná, mohou obstát (srov. též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 3. 2021, *Hassine proti Rumunsku*, č. 36328/13).

[29] Pokud má cizinec k dispozici jen kusé či obecné informace, může na svou obranu uvádět toliko domněnky, aniž by mohl konkrétně zpochybnit to či ono jednání, kterým měl ohrožovat bezpečnost státu. To je ostatně i případ stěžovatele, který pouze v obecné rovině namítal, že se nedopustil žádného protiprávního či zavrženíhodného jednání. Evropský soud pro lidská práva připouští, že 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. O to více v českém kontextu vyvstává povinnost správních soudů řádně vyhodnotit důvody pro určité rozhodnutí správního orgánu založené na informacích z utajeného dokumentu. Jakkoli dle okolností může být cizinci odepřeno právo na přístup k utajeným materiálům, **neznamená to, že mu správní orgán nesdělí vůbec nic**. Vhodné množství informací, které správní orgán musí cizinci sdělit, se přirozeně liší dle okolností každého případu. Správní orgány musí informovat cizince alespoň o **podstatě vznesených obvinění** (angl. „*substance of the accusations*“, franc. „*la substance des reproches*“). Jakkoliv se předmětný rozsudek

Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* zabýval otázkou porušení čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, tj. procesních záruk týkajících se vyhoštění cizinců, závěry v něm uvedené judikatura Nejvyššího správního soudu převzala i na případy pobytových oprávnění cizinců (srov. rozsudek č. j. 10 Azs 270/2021 - 54).

[30] V souvislosti s výše uvedeným kasační soud rovněž odkazuje i na závěry Soudního dvora Evropské unie uvedené v rozsudku jeho velkého senátu ze dne 4. 6. 2013, *ZZ*, C-300/11, jež zmínil ve své kasační stížnosti stěžovatel. Podle tohoto rozsudku má být cizinec seznámen alespoň s **podstatou důvodů** (angl. „*the essence of the grounds*“, franc. „*la substance des motifs*“), na jejichž základě stát vůči cizinci provedl nějaké opatření, jako je např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu. Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, a to včetně zásady kontradiktornosti. Soudní dvůr Evropské unie v tomto rozsudku uznal, že v určitých případech může poskytnutí utajených důkazů „*přímo a konkrétně ohrozit bezpečnost státu, jelikož může mj. ohrozit život, zdraví či svobodu osob či odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, resp. jim v tom zabránit*“. Vnitrostátní soud pak musí zvážit, zda a v jakém rozsahu může omezení práva cizince na obhajobu plynoucí zejména z toho, že nebyl přesně a úplně informován o důkazech a důvodech, z nichž vychází sporné rozhodnutí, ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů. Vnitrostátní soud však musí v každém případě zajistit, aby dotčená osoba byla informována o *podstatě důvodů*, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, „*způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů*“.

[31] V nyní posuzované věci městský soud shodně se správními orgány dospěl k závěru, že s ohledem na povahu utajovaných informací nebylo stěžovateli možné sdělit žádné bližší informace, neboť by tím došlo ke zmaření účelu jejich utajování. Kasační soud se proto seznámil s příslušnými utajovanými informacemi, jak již ostatně bylo uvedeno výše, a dospěl k závěru, že se s názorem městského soudu nemůže ztotožnit. Povaha těchto utajovaných informací dle Nejvyššího správního soudu umožňuje, aby byla stěžovateli sdělena podstata důvodů, na základě kterých správní orgány dospěly k závěru, že stěžovatel by mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu. Postup správních orgánů tak byl v rozporu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, neboť mu nesdělily podstatu důvodů rozhodnutí a neumožnily mu tak účinně hájit svá práva. Toto porušení je důvodem, proč měl městský soud rozhodnutí žalované zrušit a vrátit jí věc k dalšímu řízení.

[32] Dále se Nejvyšší správní soud vyjádří k námitce stěžovatele, že mu nebylo umožněno se seznámit s obsahem utajované informace. Výše analyzovaný § 169m zákona o pobytu cizinců sice představuje dílčí zvláštní úpravu oproti obecné úpravě správního řádu (mj. specifika odůvodňování rozhodnutí, založeného na utajovaných informacích v cizineckých věcech), nevylučuje však použitelnost shora citovaného § 36 odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud v již dříve zmíněném rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47 uvedl, že „*§ 36 odst. 3 správního řádu rozlišuje mezi těmi účastníky, o jejichž právním nároku se v řízení rozhoduje, a účastníky jinými (tedy takovými, o jejichž právním nároku se v řízení nerozhoduje). 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. Naproti tomu účastníci jiní, ‚bez právního nároku' na výsledek řízení, procesní právo seznámit se s utajovanými podklady rozhodnutí nemají." Správní řád přitom pojem *„právní nárok"* nijak nedefinuje.

[33] K tomu je třeba předně uvést, že zákony spíše jen výjimečně prohlásí, že na vydání určitého rozhodnutí má účastník řízení - za splnění zákonných podmínek - právní nárok, anebo naopak že takový právní nárok nemá [např. nárok je na udělení řidičského oprávnění nebo na jeho rozšíření dle § 92 odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákona o silničním provozu), naopak není nárok na udělení státního občanství podle § 12 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky; není nárok na výjimku z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ve smyslu § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu; není nárok na poskytnutí finančních prostředků na opatření ve veřejném zájmu dle § 102 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), atd.]. Nejvyšší správní soud tak v rozsudku citovaném v předchozím odstavci uvedl: *„Pokud tedy zvláštní zákon výslovně neřekne, zda na určité rozhodnutí je, či není právní nárok, je třeba zvážit povahu sporného subjektivního práva. Rozhodováním o právním nároku je nutno rozumět takovou úpravu, kdy správní orgán musí vydat pozitivní rozhodnutí za podmínky, že žadatel splní všechny zákonem stanovené podmínky. Naproti tomu rozhodováním o ‚právním nároku' typicky není, je-li vydání kýženého rozhodnutí v řízení o žádosti podmíněno správním uvážením správního orgánu nebo je ‚nárokovost' výsledku řízení právním řádem jinak relativizována.*"

[34] Ačkoliv se výše uvedený rozsudek č. j. 10 Azs 438/2021 - 47 zabýval (ne)nárokovostí pobytového oprávnění v podobě zaměstnanecké karty, lze závěry v něm učiněné obdobně vztáhnout i na pobytové oprávnění ve formě dlouhodobého pobytu za účelem vědeckého výzkumu. Jakkoliv totiž zákon o pobytu cizinců v těchto věcech výslovně nestanoví správní uvážení správního orgánu, nenárokovost výsledku tohoto řízení plyne ze systematiky zákona o pobytu cizinců a především z ústavního principu svrchovanosti státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky). Projevem tohoto principu je i možnost regulovat migraci a rozhodování státu o tom, kteří cizinci mohou vstupovat na jeho území. Cizinec tak nemá právní nárok na vstup na území České republiky, má ovšem právo na spravedlivý proces při vyřizování žádosti o takový vstup (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 - 54). To mimo jiné vyplývá i z čl. 6 směrnice, která umožňuje členským státům stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí s výjimkou studentů, pokud má dotčený členský stát za to, že tito státní příslušníci jsou, nebo budou, v pracovněprávním vztahu.

[35] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že stěžovatel neměl právní nárok na pozitivní rozhodnutí, tedy na prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu, tudíž neměl ani ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, a to ani v té (omezené) podobě, která nezmaří účel jejich utajení.

[36] K poslední námitce stěžovatele ohledně nepřiměřeného zásahu rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele Nejvyšší správní soud uvádí, že posouzení této námitky nemá s ohledem na zrušení rozhodnutí žalované z výše uvedených důvodů žádný praktický význam, neboť žalovaná (za podmínky, že opět rozhodne o zamítnutí

žádosti stěžovatele) bude povinna posoudit dopad do rodinného a soukromého života stěžovatele opětovně, a to na základě aktuálního skutkového stavu v době vydání nového rozhodnutí. Odpověď na otázku, zda městský soud, potažmo správní orgány, posoudily přiměřenost dopadů do života stěžovatele v dostatečné míře, je tak již v současné chvíli nadbytečná.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před městským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalované [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], která je vázána v dalším řízení právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Žalovaná je zaprvé povinna umožnit stěžovateli účinně hájit svá práva tím, že mu sdělí podstatu utajovaných informací, které jsou důvodem pro zamítnutí jeho žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Zadruhé (nezávisle na prvním závazném názoru) je povinna doplnit utajované informace tak, aby závěry v nich uvedené splňovaly kritéria soudního přezkumu co do jejich přesvědčivosti, konkrétnosti a věrohodnosti.

[38] Při postupu podle § 110 odst. 2 s. ř. s. je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalované.

[39] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatele zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1 000 Kč. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel s návrhem na přiznání odkladného účinku před městským soudem neuspěl. Podstatný je však celkový výsledek řízení a také skutečnost, že návrh na přiznání odkladného účinku žaloby nebyl zjevně bezúspěšným či dokonce zneužívajícím uplatněním práv stěžovatele. Dále mu náleží odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Soud určil odměnu advokáta v souladu s § 7 bodem 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupce stěžovatele učinil ve věci dva úkony právní služby, a to návrh na přiznání odkladného účinku žaloby a sepis samotné žaloby [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon právní služby (sepis a podání žaloby) náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč, která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 3 400 Kč. Za druhý úkon právní služby (návrh na přiznání odkladného účinku žaloby) náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 1.550 Kč (návrh na přiznání odkladného účinku žaloby je svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení), která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 1.850 Kč. Úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení kasační soud zástupci stěžovatele nepřiznal, neboť jej zastupoval již během probíhajícího správního řízení a s případem stěžovatele tak byl dostatečně obeznámen již před podáním žaloby. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, proto soud zvýšil odměnu o částku 1 103 Kč (21% daně z přidané hodnoty, která byla zaokrouhlena na celé koruny

nahoru); celková výše odměny zástupce stěžovatele tak činí 6 353 Kč. Celková náhrada nákladů řízení před městským soudem představuje částku 10 353 Kč.

[40] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatele zaplacený soudní poplatek za podání kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč a odměna a náhrada hotových výdajů zástupce stěžovatele (advokáta). Ten v řízení o kasační stížnosti učinil jeden úkon právní služby spočívající v sepisu a podání kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu], za který mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč. K této částce je třeba přičíst paušální částku náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Výše odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů vy výši 3 400 Kč se zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající výši daně z přidané hodnoty, jejímž je zástupce stěžovatele plátcem. Celková výše odměny zástupce stěžovatele tak činí částku 4 114 Kč. Celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tedy představuje částku 9 114 Kč.

[41] Žalovaná je tedy povinna stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši **19 467 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu