

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **O. B.**, zastoupen JUDr. Denisem Kašicynem, advokátem se sídlem Kolínská 1722/16, Praha 3, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 11. 2023, č. j. MV-38929-16/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 22. 2. 2024, č. j. 58 A 8/2023-52,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 22. 2. 2024, č. j. 58 A 8/2023-52, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 22. 11. 2023, č. j. MV-38929-16/SO-2023, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 37 045 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Denise Kašicyna, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím uvedeným v záhlaví zrušila žalovaná žalobcovo povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), a současně mu podle § 77 odst. 3 téhož zákona stanovila lhůtu k vycestování z území v délce 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Podle žalované existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu. Od zpravodajské služby totiž obdržela utajované informace, z kterých toto důvodné nebezpečí vyplývá.

[2] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud") napadeným rozsudkem zamítl. Zpravodajská služba popsala několik různých typů žalobcových aktivit, které ve všech případech souvisejí s podporou zájmů Ruské federace, a ve svém souhrnu tato zjištění vytvářejí obraz aktuální a závažné hrozby pro bezpečnost státu. Krajský soud si pro ověření věrohodnosti a přesvědčivosti utajovaných informací dodatečně vyžádal od zpravodajské služby další utajované podklady, na základě nichž dospěl k závěru, že utajované informace věrohodně a přesvědčivě vytváří obraz o tom, jakým způsobem může žalobce ohrozit bezpečnost České republiky.

[3] Krajský soud také shledal, že nebyla porušena procesní práva žalobce, jestliže mu žalovaná neumožnila seznámit se s utajovanými informacemi. Zrušení povolení k trvalému pobytu ani nepřiměřeně nezasahuje do soukromého a rodinného života žalobce, naopak je odpovídající závažnosti důvodů, pro které se tak stalo. Ke svému rodinnému životu se žalobce vyjádřil až v řízení před soudem. Samotná skutečnost, že má cizinec na území České republiky nezletilé děti, neznamená, že by nebylo možné mu odejmout pobytový titul a uložit mu povinnost opustit území. Žalobce nadto může s rodinou pobývat i v jiné zemi nebo může v České republice žádat o krátkodobé vízum.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel") napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Podle stěžovatele krajský soud nezjišťoval osoby zúčastněné na řízení, které by mohly připadat v úvahu. Z obsahu žaloby je patrné, že stěžovatel má na území České republiky mnoho rodinných příslušníků, zejména svou manželku a dvě nezletilé děti. Krajský soud s nimi opomněl jednat, přestože má napadené rozhodnutí přímý dopad také do jejich práva na soukromý a rodinný život, která by měli mít možnost hájit a soud by je měl zohlednit při posuzování přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí.

[6] Stěžovatel uvedl, že má na území České republiky kromě manželky a nezletilých dětí i další rodinné příslušníky, a to matku, otce a babičku; všichni zde mají povolen trvalý pobyt. Žije zde také stěžovatelova sestra, která je občankou České republiky. Jeho otec trpí Parkinsonovou chorobou v pokročilém stádiu, matka má rakovinu štítné žlázy a babička je de facto připoutána na lůžku. O všechny tyto rodinné příslušníky se stěžovatel stará. Jeho vycestováním z České republiky by rodinní příslušníci o tuto péči ze dne na den přišli, což by nepochybně mělo vliv nejen na rodinný a soukromý život, ale i na jejich zdraví.

Stěžovatelova sestra je matkou samoživitelkou, na její pomoc nemohou jeho rodiče a babička spoléhat.

[7] Krajský soud měl také lépe vyvážit zájem na bezpečnosti státu a právo na plný přezkum rozhodnutí založeného na utajovaných informacích. Nerovnováhu v rozhodování měl krajský soud konkrétně vyvážit výslechem stěžovatele a až podle něj mohl učinit závěr o věrohodnosti utajovaných informací. Jestliže totiž informace, které předložila zpravodajská služba, považuje soud bez dalšího zkoumání za důvěryhodné, vytváří tím rizikovou situaci, v níž bude rozhodování na základě utajovaných informací fakticky v rukou zpravodajských služeb.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že na zrušení jeho povolení k trvalému pobytu žalovanou na základě obecných tvrzení o narušení bezpečnosti státu, které jsou založeny na utajovaných informacích neidentifikovaných zpravodajských služeb, nelze nahlížet izolovaně. Tento proces je netransparentní a je potenciálně v rozporu s právem na spravedlivý proces a s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zejména rozsudkem ve věci Gruzie proti Rusku (č. 13255/07). Proto stěžovatel navrhl, aby si soud vyžádal statistiku správních řízení zahájených žalovanou v obdobných věcech a aby se dotázal Ministerstva spravedlnosti na počet zahájených trestních řízení pro aktivity ohrožující státní bezpečnost.

[9] Odůvodnění správního rozhodnutí i napadeného rozsudku jsou vnitřně rozporná. Je v nich konstatováno, že stěžovatel na území České republiky podporuje a prosazuje zájmy Ruské federace, a proto je potřeba zrušit mu povolení k trvalému pobytu. Zároveň však žalovaná i krajský soud připomínají, že má stěžovatel jiné možnosti, jak pobývat v České republice. Tak by však v hypotetické rovině mohl rozvratnou činnost provádět i nadále.

[10] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s odůvodněním napadeného rozsudku. Navrhla kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Jedná se však o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, a v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nejprve nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního kasační soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS., v němž vymezil podmínky, za kterých je kasační stížnost přijatelná. O přijatelnou kasační stížnost se dle citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí

krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.

[12] V nyní projednávané věci je jádrem sporu otázka, jakým způsobem má soud, který si při přezkumu rozhodnutí správního orgánu založeného na utajovaných informacích vyžádal další dodatečnou utajovanou informaci, s touto informací nakládat, a zda má povinnost procesně vyvážit to, že žalobce nemá k žádné z těchto informací přístup. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětem posouzení kasační stížnosti je otázka, která dosud nebyla judikaturou kasačního soudu komplexně řešena, a proto přijal kasační stížnost k věcnému posouzení.

[13] Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

III.1 Obecná východiska

[14] Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu (citovaná dále), ale též Ústavního soudu (například nález ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, nález ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, z nedávné doby například nález ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudky velkého senátu Regner proti České republice ze dne 19. 9. 2017, stížnost č. 35289/11, či Muhammad a Muhammad proti Rumunsku ze dne 15. 10. 2020, stížnost č. 80982/12) a Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ve věci ZZ proti Secretary of State for the Home Department) dovodila, že procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou utajované informace legitimně znepřístupněny, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalším ústavně aprobovaným zájmům.

[15] Toto vyvážení se zajišťuje prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Právě s ohledem na to, že je to až a pouze soudní přezkum, který v souladu se shora uváděnou judikaturou představuje vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení, je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil; úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS).

[16] Dosavadní judikatura již také vyžaduje, aby utajované informace obsahovaly 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, které je založeno na utajovaných informacích, je především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné a aby tyto informace poskytovaly dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28, či ze dne 22. 9. 2021, 1 Azs 153/2021 - 78).

[17] Otázka věrohodnosti a přesvědčivosti utajovaných informací je v rámci soudního přezkumu klíčová právě proto, že sám účastník řízení nemůže jejich obsahu jakkoliv 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, avšak o skutečnostech obsažených v utajované informaci sám nemá rovněž dostatečné povědomí (dokonce je má nižší než žalobce a původce utajované informace), přičemž ale v rámci soudního přezkumu musí aprobovat věrohodnost a relevanci těchto skutečností (srov. rozsudek ze dne 31. 8. 2023, č. j. 1 Azs 87/2023 - 32, č. 4518/2023 Sb. NSS).

III.2 K procesním vadám týkajícím se utajovaných informací v řízení před krajským soudem

[18] V rozsudku č. j. 1 Azs 87/2023 - 32 a rozsudku ze dne 2. 11. 2023, č. j. 10 As 50/2023 - 129, č. 4558/2024 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že krajský soud je oprávněn si v řízení o přezkumu správního rozhodnutí založeného na utajovaných informacích sám vyžádat doplnění těchto informací. Jedná se však o podklad, který správní orgán neměl v době rozhodování k dispozici, a není proto součástí správního spisu (ani jako jeho oddělená část, do níž neměl účastník řízení přístup). Nejvyšší správní soud proto považuje za nutné zodpovědět otázku, jakým způsobem má krajský soud s takovým podkladem rozhodnutí nakládat, aby z něj mohl v rozsudku vycházet.

[19] Podle § 45 odst. 3 s. ř. s. *[p]ři předložení spisu správní orgán vždy označí ty části spisu, které obsahují utajované informace chráněné zvláštním zákonem nebo jiné informace chráněné podle zvláštních zákonů. Předseda senátu tyto části spisu vyloučí z nahlížení; to platí i o písemnostech nebo záznamech, které byly v řízení před správním orgánem uchovávány odděleně mimo spis. To platí přiměřeně i o spisech soudu.*

[20] Podle § 45 odst. 4 s. ř. s., *[z] nahlížení nelze vyloučit části spisu uvedené v odstavci 3, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem. Z nahlížení nelze dále vyloučit ani ty části spisu, do nichž měl účastník právo nahlížet v řízení před správním orgánem. Písemnosti nebo záznamy, které byly v řízení před správním orgánem uchovávány odděleně mimo spis a na něž se nevztahovala ustanovení o nahlížení do spisu, lze poskytnout k nahlížení jen tehdy, pokud předseda senátu rozhodne, že tím nemůže dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie. Před rozhodnutím si předseda senátu vyžádá vyjádření orgánu, který informace obsažené v těchto písemnostech nebo záznamech poskytl.*

[21] Nicméně podle § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců *[v] řízení o žalobě proti rozhodnutí se § 45 odst. 4 soudního řádu správního nepoužije. Projednávání utajovaných informací, které byly podkladem pro rozhodnutí správního orgánu podle tohoto zákona, se mohou zúčastnit pouze osoby, kterým jsou tyto informace již známy, ostatní předseda senátu soudu pro určitou část jednání vyloučí.*

[22] Podle § 129 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) použitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s. se důkaz listinou *provede tak, že ji nebo její část při jednání předseda senátu přečte nebo sdělí její obsah*, *případně předloží účastníkům k nahlédnutí, je-li to postačující.*

[23] Jak Nejvyšší správní soud uvedl například v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 - 57, specifický způsob nakládání s utajovanými informacemi,

plynoucími ze zjištění zpravodajských služeb či dalších orgánů státu, je odrazem vážení relevantních ústavně chráněných hodnot, především zájmu na ochraně bezpečnosti státu a jeho demokratického zřízení na straně jedné a práva na spravedlivý proces účastníka správního řízení na straně druhé.

[24] Zohlednění důkazu bez jeho řádného provedení při jednání soudu představuje vadu řízení před krajským soudem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud k ní proto dle § 109 odst. 4 s. ř. s. musí přihlížet z úřední povinnosti (obdobně viz např. rozsudek ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 61/2008 - 98). V nynější věci přitom není sporu o tom, že krajský soud si vyžádal doplnění utajovaných informací, obdržel sdělení zpravodajské služby ve formě utajované informace, to stěžovateli fakticky nezpřístupnil a v napadeném rozsudku z něj vycházel, aniž jej na jednání provedl jako důkaz.

III.2A Neprovedení důkazu dodatečně vyžádanou utajovanou informací

[25] V soudním řízení zásadně lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných informací; to neplatí jen výjimečně, a sice pokud by seznámení se účastníků řízení s nimi vedlo k výraznému ohrožení obrany nebo bezpečnosti státu či jiných důležitých státních zájmů (srov. např. rozsudek ze dne 24. 4. 2008, č. j. 2 As 31/2007 - 107).

[26] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje (srov. např. rozsudek ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006 - 58, č. 1337/2007 Sb. NSS), že skutečnost, že jeden z důkazů, o něž se má rozhodnutí opírat, je utajovanou informací, nemůže být na újmu realizace základního práva účastníka řízení na to, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Jen ve výjimečných případech si lze představit, že bude třeba zcela vyloučit procesní práva účastníka řízení a nesdělit ani obsah utajované informace. Pokud by seznámení účastníka s plným zněním utajované informace v řízení mělo znamenat popření účelu utajení, lze akceptovat, že správní orgán nebo soud účastníku řízení sdělí pouze pro řízení relevantní obsah takové skutečnosti v jiné než autentické podobě (rozsudek č. j. 2 As 31/2007 - 107, a rozsudek ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3 As 63/2012 - 25). Z hlediska principu proporcionality je nutné, aby soud zvažoval podle konkrétních okolností (především charakteru utajované skutečnosti), zda lze zajištění ochrany utajovaných skutečností v konkrétním případě dosáhnout prostředky, jež procesní práva účastníků omezí v menší míře, než je vyloučení dokazování věcného obsahu utajovaných skutečností (srov. rozsudek č. j. 2 As 31/2007 - 107).

[27] Na jednání před krajským soudem soud konstatoval, že si vyžádal od zpravodajských služeb doplnění utajovaných informací. Soud oznámil účastníkům, že se s nimi seznámil. Jednalo se tedy o listinu, jenž nebyla součástí správního spisu, kterým se zpravidla nedokazuje (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39 a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 - 75 a ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 56). Zákon o pobytu cizinců obsahuje v § 172 odst. 9 úpravu speciální ve vztahu k s. ř. s., neboť se podle něj v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydaného podle tohoto zákona § 45 odst. 4 s. ř. s. nepoužije. Před soudem lze tedy provádět i důkaz, který je jinak založen v části spisu vyloučené z nahlížení.

[28] Ze zákona vyplývá požadavek provést důkaz listinou tak, že ji nebo její část při jednání předseda senátu přečte nebo sdělí její obsah. V souladu s principem proporcionality lze tuto povinnost splnit *sdělením obsahu* v takovém rozsahu, jaký je v souladu se zájmem na ochraně utajovaných informací a zároveň šetřit práva stěžovatele.

[29] Stejně jako správní orgány zásadně mají v řízení o pobytu cizince nebo odepření jeho vstupu povinnost jej informovat o „*podstatě důvodů*“, které jsou základem pro správní rozhodnutí, „*způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů*“, resp. skutečnosti, které z utajovaných informací v obecné rovině plynou (srov. rozsudky 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, nebo ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Azs 405/2021 - 29), tuto povinnost musí mít bezpochyby i soud.

[30] Postup krajského soudu v nynějším případě – tedy pouze poučení stěžovatele o existenci dodatečně vyžádané utajované informace a sdělení, že se s ní soud seznámil – je „nejstřídmější“ přípustný způsob, jak provést utajovanou informaci jako důkaz. Tento postup by bylo možné ve výjimečném případě shledat dostatečným, a to v případě, že by okolnosti zcela vylučovaly seznámit stěžovatele alespoň s podstatou utajované informace. Žádné takové okolnosti ovšem ze spisu nevyplývají. Ačkoli nelze obecně říci, jaké informace mají být zpřístupněny, a jejich rozsah je nutno hodnotit vždy individuálně a s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem každého případu, lze uzavřít, že v nynější věci byl prostor pro to, aby byl stěžovatel seznámen alespoň s obecným shrnutím obsahu soudem dodatečně vyžádané utajované informace. To se ani v minimální míře nestalo.

[31] Přitom žalovaná ve správním řízení sdělila stěžovateli alespoň podstatu důvodů napadeného rozhodnutí, a tedy alespoň v obecné rovině skutečnosti, které z utajovaných informací vyplývaly. Také z neutajované části spisu krajského soudu, konkrétně z výzvy soudu zaslané zpravodajské službě, vyplývá, co v původních utajovaných informacích chybí, a tak soud mohl tyto skutečnosti na jednání zopakovat a při provedení důkazu dodatečnou utajovanou informací přinejmenším stěžovateli sdělit, které z těchto skutečností byly doplněny.

[32] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelem v tom, že krajský soud nepřiměřeně omezil jeho právo na „obhajobu“, tedy právo vyjádřit se ke všem důkazům; toto právo ovšem nebylo třeba vyvážit výslechem stěžovatele, jak navrhoval, ale právě výše uvedeným postupem.

III.2.B Nevyloučení části spisu z nahlížení

[33] Ze soudního spisu vyplývá, že žalovaná krajskému soudu v souladu s § 45 odst. 3 s. ř. s. označila ty části spisu, které podle ní obsahují utajované informace a které byly v řízení před správním orgánem uchovávány mimo spis. Z vyloučení aplikace § 45 odst. 4 s. ř. s. speciální úpravou v zákoně o pobytu cizinců plyne také to, že soud nemá jinou možnost, než písemnosti nebo záznamy, které byly před správním orgánem uchovávány odděleně mimo spis, z nahlížení vyloučit.

[34] Samosoudkyně ovšem podle citovaného ustanovení nerozhodla o vyloučení z nahlížení ani utajovaných informací zaslaných žalovanou, ani části spisu krajského soudu, který obsahoval sdělení zpravodajské služby ve formě utajované informace. Přesto soud nakládal s těmito částmi spisu jako s vyloučenými z nahlížení a ani při jednání je účastníkům neposkytl k nahlédnutí, ačkoli se stěžovatel proti znemožnění přístupu k těmto informacím bránil.

[35] Přitom nestačí účastníky na jednání informovat o tom, že existuje část spisu, do které nemají přístup (jak to učinil soud v nynější věci), nýbrž je nutné, aby předseda senátu rozhodl o jeho vyloučení z nahlížení *usnesením*. To by měl vydat co nejdříve po seznámení se se skutečností, že tyto části spisu obsahují utajované informace, nejpozději však na jednání, na kterém by v opačném případě měl povinnost provést důkazy přinejmenším listinami, které nebyly součástí správního spisu. V nyní posuzovaném případě jde tedy o vadu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tuto vadu nemohla zhojit ani skutečnost, že účastníci o nahlížení nepožádali, neboť povinnost předsedy senátu rozhodnout o této věci je výslovně uložena zákonem (srov. rozsudky ze dne 19. 11. 2009, čj. 5 As 83/2008 - 101, a ze dne 25. 2. 2010, č. j. 1 As 83/2009 - 60).

[36] Již všechny tyto skutečnosti rozebírané shora v bodech 18 – 35 by proto kasační soud musely vést ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Po seznámení se se všemi utajovanými informacemi však dospěl k závěru, že jsou zde i další důvody svědčící o nezákonnosti a vadách nejen rozsudku krajského soudu, ale i rozhodnutí žalované.

III.3 K otázce, zda utajované informace odůvodňují zrušení povolení k trvalému pobytu

[37] Podle § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo platnost povolení k trvalému pobytu dále zruší, jestliže cizinec opakovaně závažným způsobem naruší veřejný pořádek nebo práva a svobody druhých anebo je důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.*

[38] Krajský soud v nyní projednávané věci v souladu se specifickou rolí soudu při přezkumu správních rozhodnutí založených na utajovaných informacích vyzval přípisem ze dne 8. 1. 2024 zpravodajskou službu k objasnění zdrojů, o které svá tvrzení týkající se stěžovatele opírá, aby mohl posoudit jejich věrohodnost, neboť v utajované informaci vedené pod č. j. D500/2022-BIS-49 *„není konkrétněji uvedeno, jakým způsobem se zpravodajská služba dozvěděla o žalobcově jednání a zejména v jakých souvislostech se tak stalo. Z utajované informace není zřejmé, jaký typ zdroje nebo jakou metodu k získání informací zpravodajská služba využila a nepopsala ani okolnosti a důvody, pro které má uvedené informace za věrohodné. Zpracovatel utajované informace mohl např. uvést, zda šlo o použití operativně-pátrací techniky, sledování žalobce nebo jiných osob či výpověď agenta. Měl také obecněji popsat okolnosti získání informací.“*

[39] Zpravodajská služba zaslala krajskému soudu sdělení v podobě utajované informace. Krajský soud k ní v napadeném rozsudku pak výslovně uvedl, že *„[...] na základě dodatečně vyžádané utajované informace č. j. D201/2024-BIS-1, která osvětluje metody a zdroje, které zpravodajská služba při získávání informací použila, působí utajované informace č. j. D68/2022-OAM a č. j. D14/2023-OAM věrohodně a přesvědčivě a vytváří obraz o tom,*

jakým způsobem může žalobce ohrozit bezpečnost České republiky. Nejedná se zároveň o informace, jež by vypovídaly pouze o jednorázové aktivitě žalobce, ale jedná se o informace, jež naopak vypovídají o jeho dlouhodobé a soustavné činnosti ve prospěch Ruské federace, jež jsou v příkrém rozporu s bezpečnostní i mezinárodní politikou České republiky."

[40] Nejvyšší správní soud se seznámil se všemi utajovanými informacemi, které měl krajský soud k dispozici a s jeho hodnocením se neztotožnil. Pokud jde o dodatečně poskytnutou utajovanou informaci, neobsahuje nic, co by blíže osvětlovalo zdroje informací, na kterých bylo napadené rozhodnutí založeno, ani nepřispívá k věrohodnosti a přesvědčivosti původních utajovaných informací. Jestliže byla důvodem výzvy krajského soudu potřeba podrobnějších odkazů na zdroje informací, dodatečně poskytnutá informace tento účel nenaplnila. Podstatou informace je pouze tvrzení zpravodajské služby, že původní utajované informace získala za použití různých typů zpravodajských prostředků podle zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě. Jinak řečeno se omezuje na konstatování zákonnosti použití zpravodajských prostředků zpravodajskou službou.

[41] Obsah dodatečné utajované informace nadto vyvolává pochybnosti, zda zpravodajská služba dostála svým povinnostem, které na ní klade judikatura. Jak vyplývá z rozsudku č. j. 1 Azs 87/2023 - 32, *„[j]estliže si soud vyžádá utajovanou informaci za účelem posouzení věrohodnosti jiné utajované informace, předané správnímu orgánu již v rámci správního řízení, a zpravodajská služba ji odmítne soudu poskytnout s odůvodněním, že se tím zvýší riziko vyzrazení, znemožňuje tak soudu plnit jeho specifickou roli v přezkumu správních rozhodnutí, jejichž podkladem jsou utajované informace. Takový postup zpravodajské služby je navíc v rozporu se samotnou podstatou poskytování informací v některém ze stupňů utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, i nutnou vzájemnou důvěrou mezi výkonnou a soudní složkou státní moci, pokud jde o nakládání s těmito informacemi.*" Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku upozornil, že soudní přezkum je v případě použití utajovaných informací, k nimž je z legitimních důvodů účastníkovi řízení omezen přístup, jedinou garancí zajišťující vyloučení libovůle v rozhodování správních orgánů a tato garance je navíc považována za nutnou součást vyvážení těchto procesních omezení účastníka řízení. *„Nelze připustit, aby pod rouškou údajných utajovaných informací, o jejichž relevanci si nelze učinit úsudek, bylo svévolně a bez spolehlivých skutkových důvodů nakládáno s osudy lidí*" (srov. rozsudek č. j. 2 Azs 259/2019 - 28).

[42] V této věci sice zpravodajská služba krajskému soudu dodatečnou utajovanou informaci poskytla; Nejvyšší správní soud však na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že je zjevně nedostatečná. Ve výzvě krajského soudu bylo jasně popsáno, co soud postrádá v obsahu původních utajovaných informací k tomu, aby si mohl učinit závěr o věrohodnosti skutečností v nich obsažených. Přesto zpravodajská služba výzvě vyhověla pouze formálně, reagovala na ni sdělením, jenž žádné relevantní informace, které krajský soud žádal, neobsahovalo. Tím zpravodajská služba neumožnila krajskému soudu provést kvalifikovaný přezkum důvodů napadeného rozhodnutí.

[43] Ani Nejvyšší správní soud pak neshledal utajované informace, na kterých žalovaná založila své rozhodnutí, věrohodnými a přesvědčivými. Tyto informace nedostojí výše uvedeným požadavkům na posouzení věrohodnosti. Jedná se o obecná konstatování, která

nejsou doložena konkréty ani v případě, kdy by to nepochybně bylo možné a žádoucí. Z utajovaných informací, které byly podkladem napadeného rozhodnutí plyne, že některé informace pocházejí v podstatě z veřejných zdrojů či zdrojů, které má zpravodajská služba k dispozici nebo si je lze opatřit. Pro dosažení důvěryhodnosti těchto informací a posouzení jejich obsahu bylo nezbytné, aby byly doplněny konkrétními projevy (v ideálním případě přímo printscreeny z těchto zdrojů). To však kasační soud postrádá.

[44] Napadené rozhodnutí žalované proto bylo založeno na skutkové podstatě, která nemá oporu ve spisech (včetně jejich utajovaných částí, které jsou vedeny odděleně), a proto mělo být krajským soudem zrušeno [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Tuto vadu se nepodařilo krajskému soudu odstranit ani vyžádáním dodatečné informace s cílem posílit věrohodnost původních utajovaných informací. Ani dodatečné informace totiž nedostály požadavkům kladeným soudní judikaturou na jejich kvalitu. Proto i závěry krajského soudu jsou v tomto směru nedostatečné (založené na nedostatku důvodů).

[45] S ohledem na to se kasační soud již samostatně nezabýval námitkou týkající se opomenutí osob zúčastněných na řízení. Jestliže neobstojí závěr, že je zde důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl ohrozit bezpečnost státu, pak je předčasné a zatím bezpředmětné zkoumat, zda rozhodnutí žalované bylo přiměřené z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele, resp. jeho rodinných příslušníků, a zda bylo povinností krajského soudu s nimi jednat jako s osobami zúčastněnými na řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] S ohledem na výše uvedené posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako důvodnou a rozsudek krajského soudu zrušil. S ohledem na to, že v dalším řízení bude nutné doplnit větší rozsah utajovaných informací, z nichž by bylo možné vyvodit závěr žalované o tom, že stěžovatel představuje hrozbu pro bezpečnost státu, a tento nově zjištěný skutkový stav musí znovu posoudit žalovaná, zrušil kasační soud nejen napadený rozsudek krajského soudu, ale i rozhodnutí žalované [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Žalovaná je v dalším řízení vázána výše vysloveným právním názorem.

[47] Konkrétně bude na žalované, aby si od zpravodajské služby opatřila nové utajované informace, které budou splňovat požadavky na jejich úplnost, přesvědčivost a věrohodnost. Tam, kde je to možné, budou obecné informace doprovozeny i konkrétními podklady, které svědčí o aktivitách stěžovatele, z nichž je dovozováno, že představují ohrožení bezpečnosti státu.

[48] Za této procesní situace je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení mu 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 žalovanému.

[49] V řízení o žalobě stěžovatel uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Zástupce stěžovatele Mgr. Viktor Rytikov, advokát, učinil pět úkonů právní služby: příprava a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], sepsání a podání

žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], podání žádosti o přiznání odkladného účinku (§ 11 odst. 3 advokátního tarifu), replika k vyjádření žalované [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a účast na jednání [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za čtyři úkony náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 4 × 3 100 Kč, celkem tedy 12 400 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 550 Kč [jedná se o odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu ve výši jedné poloviny v souladu s návětím § 11 odst. 2 advokátního tarifu, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení]. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 1 500 Kč (5 × 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele v řízení o žalobě byl plátcem DPH, proto se náklady řízení zvyšují o částku 3 244,50 Kč odpovídající sazbě 21 % DPH. Odměna a hotové výdaje zástupce činí 18 694,50 Kč, soudní poplatek za žalobu 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku 1 000 Kč; celkem tedy náklady řízení o žalobě činí částku ve výši 22 695 Kč.

[50] V řízení o kasační stížnosti stěžovatel uhradil soudní poplatek za kasační stížnost 5 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku 1 000 Kč. Zástupce stěžovatele, Mgr. Viktor Rytikov, advokát, učinil tři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], dále podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], oba v hodnotě ve výši 3 100 Kč, dohromady tedy 6 200 Kč, a návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v hodnotě ve výši 1 550 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 × 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele v řízení o kasační stížnosti není plátcem DPH. Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti činí částku ve výši 14 350 Kč.

[51] Celkem náklady stěžovatele v soudním řízení činí částku ve výši 37 045 Kč. Žalovaný je tuto částku povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Denise Kašicyna, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 26. dubna 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu