



Zpráva o šetření ve věci správního vyhoštění uloženého na základě utajovaných informací

V březnu 2019 se na mě prostřednictvím svého právního zástupce obrátil pan A., nar. xxxx, st. přísl. Pákistán (dále také „stěžovatel“), zastoupený advokátem JUDr. B., se sídlem yyyy. Policie České republiky – Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále také „cizinecká policie“), uložila stěžovateli správní vyhoštění z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Rozhodnutí vycházelo z informací zpravodajské služby, které měly utajovaný charakter. V odůvodnění rozhodnutí odkázala cizinecká policie pouze na bezpečnostní důvody bez jakékoli informace o skutcích přičítaných stěžovateli. Stěžovatel se na mě prostřednictvím svého zástupce obrátil s podnětem na prověření obsahu utajovaných skutečností. Současně namítal, že postup správních orgánů je protiústavní. Přístup k utajovaným informacím, ze kterých rozhodnutí vycházelo, mi nebyl umožněn (blíže viz část B.3). Nemohla jsem proto ověřit existenci utajované informace a to, zda rozhodnutí nebylo projevem libovůle. V rámci šetření jsem se nicméně zaměřila na další aspekty rozhodování, které jsem mohla posoudit na základě dostupných informací a spisového materiálu i bez přístupu k utajovaným informacím. Konkrétně jsem se zabývala zákonností postupu cizinecké policie při **odepření přístupu k podkladům řízení** a při **omezení důvodů rozhodnutí**.

A. Shrnutí závěrů

Zjistila jsem, že cizinecká policie **nepochybila**, když stěžovateli **neumožnila seznámit se s podklady řízení, které obsahují utajované informace a jsou vedeny mimo spis** (viz část C.1).

- Podle § 17 odst. 3 správního řádu¹ se v případech stanovených zákonem **část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis**, a to **z důvodu ochrany utajovaných informací** nebo z důvodu ochrany jiných informací. V případě, že správní orgán nerozhoduje o právním nároku účastníka, není účastník oprávněn seznámit se s podklady uchovávanými mimo spis (viz § 36 odst. 3 správního řádu).
- Zákon o pobytu cizinců² v § 169m stanoví, že písemnosti obsahující utajované informace se uchovávají mimo spis a nestávají se jeho součástí. Rozhodnutí o správním vyhoštění nepředstavuje rozhodnutí o právním nároku cizince ve smyslu výše uvedené právní úpravy. Stěžovatel proto **neměl nárok seznámit se s podklady uchovávanými mimo spis** v jejich autentické podobě.

Cizinecká policie ale **pochybila**, když **rozhodla o správním vyhoštění stěžovatele** z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, **aniž v rozhodnutí uvedla alespoň podstatu konkrétních skutkových okolností**, z nichž dovozuje naplnění důvodu pro vyhoštění (viz část C.2).

- Nezbytnost seznámit se alespoň s nástinem skutkových okolností je součástí procesních záruk plynoucích z čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv

1 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.



a základních svobod³ (dále také „Úmluva“). Stejně závěry plynou i z práva na účinnou soudní ochranu chráněného Listinou základních práv EU (dále také „Listina EU“), podle kterého je nezbytné seznámit se alespoň s podstatou skutkových okolností, na kterých je příslušné rozhodnutí založeno.

- V šetřené věci byl stěžovatel podle § 169m zákona o pobytu cizinců informován pouze o tom, že důvodem rozhodnutí o správním vyhoštění je ohrožení bezpečnosti státu. Dané ustanovení je však v rozporu s Úmluvou tak, jak je interpretována Evropským soudem pro lidská práva. V případě takového rozporu se na základě ustanovení čl. 10 Ústavy ČR neaplikuje zákon, nýbrž Úmluva. Za účelem zachování možnosti účinné obrany proto **měl být stěžovatel informován alespoň o podstatě skutkových okolností**, ze kterých cizinecká policie dovodila naplnění důvodu pro vyhoštění.

B. Skutková zjištění

B.1 Řízení ve věci správního vyhoštění

Stěžovatel je od roku 2015 výzkumným pracovníkem Ústavu C. a současně studentem doktorského studia. Pracuje v teoretickém oddělení ústavu a zabývá se výpočty. Dne 14. září 2018 zahájila cizinecká policie vůči stěžovateli řízení ve věci správního vyhoštění. Ze zjištění cizinecké policie vyplynulo, že stěžovatel by mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu. V průběhu řízení stěžovatel prostřednictvím svého zástupce požádal o nahlédnutí do části spisu, která obsahuje utajované informace. Této žádosti cizinecká policie nevyhověla.⁴ Dne 22. ledna 2019 **cizinecká policie rozhodla o správním vyhoštění stěžovatele.**⁵ Dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanovila v délce pěti let.

Cizinecká policie dospěla k závěru o existenci důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu užitím síly při prosazování politických cílů, prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu nebo směřující k narušení celistvosti území anebo jiným obdobným způsobem.⁶ Rozhodnutí obsahuje k důvodům správního vyhoštění pouze následující citaci (bez identifikace zdroje): „Důvodné nebezpečí, že cizinec během svého pobytu ohrozí bezpečnost státu, vyplývá ze zpráv zpravodajské služby České republiky zařazených v utajené části spisu pod sp. zn. V5/2018-OCp a pod V6/2018-OCp. Z těchto zpráv lze vyčíst, že existuje relevantní riziko, že cizinec během svého pobytu skutečně může ohrozit demokratické základy, životy nebo zdraví osob.“

Stěžovatel se proti rozhodnutí o správním vyhoštění odvolal. O odvolání rozhodla Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie (dále také „ŘSCP“) dne 23. srpna

3 Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

4 Usnesením ze dne 18. října 2018, č. j. KRPA-317839-18/ČJ-2018-000022, správní orgán odepřel nahlédnutí do utajované části spisu. Proti usnesení se stěžovatel prostřednictvím svého zástupce odvolal.

5 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 22. ledna 2019, č. j. KRPA-317839-25/ČJ-2018-000022.

6 Podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců.



2019.⁷ **Rozhodnutí** o správním vyhoštění ŘSCP **zrušilo a věc vrátilo** správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Odvolací orgán dospěl k závěru, že cizinecká policie nerespektovala požadavky vztahující se ke zkoumání utajované informace jako procesně způsobilého podkladu správního rozhodnutí. Výlučný podklad rozhodnutí tvořily informace poskytnuté zpravodajskou službou. Správní orgán je nepodrobil hodnocení z pohledu jejich věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance. Tyto informace ale nebyly závazným podkladem ve smyslu § 50 správního řádu a správní orgán tak nesměl rezignovat na jejich samostatné hodnocení. Procesní omezení plynoucí ze skutečnosti, že jsou účastníkovi řízení utajované informace legitimně znepřístupněny prostřednictvím vyloučení z nahlížení, musejí být určitým způsobem vyvážena. Správní orgán tím, že zcela rezignoval na bližší zkoumání informací poskytnutých v režimu utajení, zatížil řízení vadou, která byla způsobilá ovlivnit zákonnost rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 14. listopadu 2019 cizinecká policie **v rámci nového projednání potvrdila svůj předchozí závěr a rozhodla o správním vyhoštění stěžovatele.**⁸ Dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanovila opět na pět let. Ze zpráv zpravodajských služeb podle cizinecké policie plyne, že cizinec je reálnou hrozbou pro bezpečnost státu a jeho demokratické zřízení. O přesvědčivosti a věrohodnosti těchto informací svědčí v časovém sledu popsaná skutková zjištění, která vychází z veřejně přístupných zdrojů, písemných materiálů, obrazových záznamů a dalšího operativního šetření. Relevanci těchto informací podtrhuje skutečnost, že předložené zprávy jsou podepsány osobou, která je zodpovědná za řízení jednoho z úseků zpravodajské služby. Na základě posouzení všech zjištěných skutečností dospěla cizinecká policie k závěru, že důvod pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění byl jednoznačně prokázán.

Proti uvedenému rozhodnutí se stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce odvolal, přičemž toto další odvolací řízení nebylo k datu vydání zprávy ukončeno.

B.2 Vyjádření dotčených subjektů

V rámci zahájeného šetření jsem požádala o vyjádření ředitele Policie České republiky – Krajského ředitelství hl. m. Prahy plk. Mgr. Jana Ptáčka, MBA (dále také „ředitel KŘP“). S ohledem na skutečnost, že v době zahájení šetření probíhalo odvolací řízení,⁹ jsem požádala o možnost nahlédnutí do spisu, včetně jeho utajované části, ředitele Policie České republiky – Služby cizinecké policie, ŘSCP, plk. Mgr. Milana Majera (dále také „ředitel SCP“).

7 Rozhodnutí Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 23. srpna 2019, č. j. CPR-9489-4/ČJ-2019-930310-V243.

8 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 14. listopadu 2019, č. j. KRPA-317839-35/ČJ-2018-000022.

9 Vzhledem k tomu, že žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění nemá ze zákona odkladný účinek (viz § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců), rozhodla jsem se zahájit šetření ještě v době probíhajícího odvolacího řízení.



Dne 24. dubna 2019 jsem obdržela odpověď vedoucího odboru cizinecké policie Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy.¹⁰ K mému dotazu sdělil, že v případě, že je jedním z podkladů utajovaná informace, je oprávněnou úřední osobou osoba, která má prověrku na příslušný stupeň utajení. Bylo tomu tak i ve stěžovatelově případě. Dotazovala jsem se ho rovněž na délku řízení. Uznal, že řízení bylo vedeno před správním orgánem I. stupně čtyři měsíce (cizinecká policie řízení zahájila dne 14. září 2018, rozhodnutí vydala dne 22. ledna 2019), nicméně během řízení byly uskutečňovány nezbytné úkony pro zjištění skutkového stavu.

K mému dotazu ohledně případného metodického postupu při uplatnění utajovaných informací ředitel SCP sdělil,¹¹ že pokud je vedeno řízení, kde je jedním z podkladů utajovaná informace, je pak logicky toto řízení vedeno oprávněnou úřední osobou, která má prověrku na daný stupeň utajení. K žádosti o nahlédnutí do spisového materiálu, včetně utajované části, odkázal na odbor cizinecké policie Policie České republiky – Krajského ředitelství hl. m. Prahy, který má uvedenou informaci uloženou v souladu s právními předpisy.

B.3 Žádost o nahlédnutí do utajované části spisu

Dne 6. června 2019 jsem obdržela odpověď na moji žádost o nahlédnutí do utajované části spisu.¹² Vedoucí odboru cizinecké policie Policie České republiky – Krajského ředitelství hl. m. Prahy plk. Mgr. Petr Víšek mě informoval o vyžádaném stanovisku ŘSCP, podle kterého je požadavek veřejného ochránce práv přípustný pouze tehdy, pokud dojde ke splnění dalších zákonných podmínek. Podle § 1 odst. 9 zákona o veřejném ochránci práv¹³ se působnost ochránce nevztahuje na zpravodajské služby České republiky. Moje žádost o nahlédnutí se váže na stanovisko zpravodajských služeb obsahující utajované informace, které je uchováváno mimo spis, podle názoru ŘSCP proto nejsem oprávněna se s utajovanou informací seznámit.

Odepření přístupu k utajované informaci jsem považovala za výraz nespolupráce a porušení zákona o veřejném ochránci práv. Dne 31. července 2019 jsem proto podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv informovala ministra vnitra Jana Hamáčka jakožto nadřízený orgán o tom, že cizinecká policie odmítla splnit povinnost a nepředložila spisy a jiné písemnosti.¹⁴

Jak jsem uvedla výše, v rámci šetření jsem se zaměřila na další procesní aspekty rozhodování, které jsem mohla posoudit na základě dostupných informací a spisového materiálu i bez přístupu k utajovaným informacím.

10 Odpověď ze dne 24. dubna 2019, č. j. KRPA-134532-1/ČJ-2019-000022.

11 Odpověď ze dne 8. dubna 2019, č. j. CPR-13934-2/ČJ-2019-9303.

12 Odpověď ze dne 6. června 2019, č. j. KRPA-190473-4/ČJ-2019-000022.

13 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

14 Dopis ze dne 31. července 2019, sp. zn. 1667/2019/VOP/AK.



C. Právní hodnocení

Stěžovatel byl v rozhodnutí o správním vyhoštění informován pouze o existenci důvodného nebezpečí, že během svého pobytu ohrozí bezpečnost státu. Namítal, že způsob, jakým správní orgány vykládají § 169m zákona o pobytu cizinců, je protiústavní. Stěžovateli totiž správní orgán upřel možnost seznámit se s obsahem utajované informace. Tím došlo k porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 36 Listiny základních práv a svobod¹⁵ (dále také „Listina“).

C.1 Přístup k utajované informaci v autentické podobě

C.1.1 Obecná právní úprava

Podle § 17 odst. 3 správního řádu se v případech stanovených zákonem **část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis**, a to **z důvodu ochrany utajovaných informací** nebo z důvodu ochrany jiných informací. Na písemnosti nebo záznamy uchovávané odděleně mimo spis se přitom **nepoužijí ustanovení** tohoto nebo jiného zákona **o nahlížení do spisu**. Ustanovení § 17 odst. 3 správního řádu současně obsahuje obecné pravidlo, že se odděleně mimo spis uchovávají písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace, které byly správnímu orgánu poskytnuty Policií České republiky nebo zpravodajskými službami.

Konflikt veřejného zájmu na ochraně utajovaných informací s Listinou zaručeným právem vyjádřit se k prováděným důkazům¹⁶ částečně překlenuje § 36 odst. 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se může účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s podklady vedenými mimo spis seznámit v podobě, která nezmaří účel jejich utajení. Pokud to není možné, sdělí se účastníkovi alespoň v obecné podobě, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. **Pokud ale správní orgán nerozhoduje o právním nároku účastníka, není účastník oprávněn seznámit se s podklady uchovávanými** podle § 17 odst. 3 správního řádu. Důvodová zpráva omezení na řízení o právním nároku vysvětluje pouze stručně tím, že v těchto řízeních je žádoucím, aby osoba měla přístup k podkladům pro rozhodnutí (alespoň v agregované podobě), na rozdíl od řízení, kde se o jejím právním nároku nerozhoduje.¹⁷ Rozhodováním o právním nároku podle Josefa Vedrala můžeme patrně rozumět případy, kdy „vydání pozitivního **rozhodnutí není věcí správního uvážení, ale účastník řízení má** v případě, kdy splní zákonem stanovené podmínky **právní nárok na to, aby bylo o jeho žádosti rozhodnuto kladně**“¹⁸ (důraz doplněn).

15 Usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

16 Podle čl. 38 odst. 2 Listiny platí, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

17 Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2017 Sb., změny zákonů v souvislosti s přijetím zákonů o přestupcích. Sněmovní tisk Sněmovní tisk 929/0, část č. 1/6 [online]; dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=929&CT1=0>, s. 407–408.

18 VEDRAL, Josef. K posledním novelám správního řádu. Správní právo [online]. 2019, č. 5 [cit. 5. 12. 2019]; dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-5-2019.aspx>, s. 269.



Správní řád upravuje i situaci, kdy je utajovaná informace součástí spisu a pro takové případy stanovuje specifická pravidla pro nahlížení v § 38 odst. 6.¹⁹ Odlišný způsob nakládání s určitými informacemi spočívá pokaždé v potřebě ochrany utajovaných informací nebo ochrany jiných skutečností. V případech upravených § 17 odst. 3 však **nejsou předmětné písemnosti nebo záznamy vůbec součástí spisu** (a nepřichází tedy ani v úvahu nahlížení do příslušných písemností), zatímco v případě § 38 odst. 6 je pouze **omezeno nahlížení** do předmětné části spisu.

C.1.2 Úprava v zákoně o pobytu cizinců

Podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že „[p]ísemnosti nebo záznamy, které obsahují utajované informace, se v řízení podle tohoto zákona uchovávají odděleně mimo spis a nestávají se jeho součástí.“ Podle § 17 odst. 3 správního řádu se vedou určité písemnosti mimo spis **v případech stanovených zákonem**. Ustanovení § 169m tedy představuje zákonné vymezení situace, kdy je možné vést písemnosti nebo záznamy mimo spis, a tudíž provedení požadavku plynoucího z § 17 odst. 3 správního řádu. Další pravidla týkající se omezení přístupu k utajované informaci zákon o pobytu cizinců neobsahuje. Vzhledem k tomu, že v případě zákona o pobytu cizinců není obecně vyloučena použitelnost správního řádu,²⁰ **je potřeba v případě absence zvláštní právní úpravy postupovat podle výše popsaných obecných pravidel**. Stěžovatel namítá, že § 169m jako *lex specialis* neobstojí, když upravuje pouze to, že se informace uchovávají mimo správní spis a neřeší kolizi s procesními právy účastníků řízení. S tímto závěrem se s ohledem na vztah obecné a zvláštní právní úpravy neztotožňuji. Jsem přesvědčena, **že i při uplatnění § 169m zákona o pobytu cizinců je nezbytné postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu** (pokud se samozřejmě nejedná o řízení, u kterých je použití druhé a třetí části správního řádu vyloučeno).

C.1.3 Odepření přístupu k utajované informaci v projednávané věci

V šetřené věci byly utajované informace podle § 169m zákona o pobytu cizinců vedeny mimo spis. S ohledem na skutečnost, že utajované skutečnosti byly obsaženy ve zprávách zpravodajské služby, plyne nezbytnost vedení mimo spis i ze samotného § 17 odst. 3 správního řádu.

Řízení ve věci správního vyhoštění není možné považovat za řízení o právním nároku ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Účastník řízení ve věci správního vyhoštění proto není oprávněn seznámit se s podklady uchovávanými mimo spis podle § 17 odst. 3 správního řádu v podobě nahlédnutí. Na tom nic nemění ani rozsudek, na který poukazuje stěžovatel. I Nejvyšší správní soud totiž uznává, že „poskytnutí plné informace v autentické

19 JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 17 [Spis]. In: JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 110.

20 Podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují na vybraná řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 31a, 32, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, 49, 50, 52, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, 154, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h. Řízení ve věci správního vyhoštění není v tomto taxativním výčtu zahrnuto, proto se u něj v případě absence zvláštní právní úpravy použije správní řád.



podobě, která je často výsledkem operativního šetření tajných služeb a je předmětem utajení, by mohlo potenciálně způsobit ohrožení základního cíle utajování skutečností.“²¹

Dospěla jsem proto k závěru, že cizinecká policie **nepochybila**, když stěžovateli **neumožnila seznámit se s podklady řízení, které obsahují utajované informace a jsou vedeny mimo spis**. Tento můj závěr se však týká pouze seznámení se zprávami zpravodajských služeb v autentické podobě. **Neznamená, že stěžovateli by měl být zcela odepřen přístup k obsahu utajované zprávy v jiné podobě**, jak podrobně odůvodňuji v další části.

Jak uvádí stěžovatel, z rozhodnutí cizinecké policie o odepření informace²² je zřejmé, že postupovala podle pravidel pro nahlížení do spisu. Cizinecká policie ve výroku uvedla, že o odepření přístupu k utajované informaci rozhodla podle § 38 odst. 5 správního řádu. Proti uvedenému usnesení se stěžovatel odvolal. ŘSCP odvolání zamítlo²³ a uvedlo, že správní orgán postupoval podle „§ 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který jako zvláštní zákon určuje jiný postup než postup podle ustanovení § 17 odst. 3 a ustanovení § 38 odst. 6.“

V tom, že stěžovateli nebylo umožněno nahlédnout do utajovaných informací vedených mimo spis, nespátřuji pochybení. Správní orgán nicméně neměl o odepření rozhodnout podle § 38 odst. 5 správního řádu. Toto ustanovení totiž upravuje nahlížení do spisu. Podle § 17 odst. 3 se ale na písemnosti nebo záznamy uchovávané odděleně mimo spis ustanovení o nahlížení do spisu nepoužijí. Jak jsem uvedla výše, nesouhlasím ani se závěrem odvolacího orgánu, že § 169m představuje komplexní zvláštní právní úpravu a že § 17 odst. 3 správního řádu se proto v šetřené věci neuplatní. Jak jsem uvedla výše, jsem (viz část C.1.2), jsem přesvědčena, že **i při uplatnění § 169m zákona o pobytu cizinců je nezbytné postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu** (pokud se samozřejmě nejedná o řízení, u kterých je použití druhé a třetí části správního řádu vyloučeno). Tyto skutečnosti ale nic nemění na tom, že **odepření možnosti nahlédnout do utajovaných informací vedených mimo spis (v jejich autentické podobě) považuji za souladné s aktuální právní úpravou**.

Pro úplnost uvádím, že řízení ve věci správního vyhoštění není možné považovat za řízení o právním nároku. Situace však může být jiná v případě **řízení o udělení nebo prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu**, jehož je stěžovatel rovněž účastníkem.²⁴ Toto řízení je transpozicí unijní směrnice 2016/801,²⁵ přičemž z jejího

21 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. června 2007, č. j. 6 Azs 142/2006-58.

22 Usnesení Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 18. října 2018, č. j. KRPA-317839-18/ČJ-2018-000022, kterým správní orgán odepřel možnost nahlédnout do utajované informace.

23 Rozhodnutí ŘSCP ze dne 9. ledna 2019, č. j. CPR-36802-2/ČJ-2018-930310-V261.

24 Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra dne 15. října 2019, č. j. MV-143721-1/OAM-2019, rozhodl o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu rovněž na základě utajované informace.

25 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. Tato směrnice nahradila starší směrnici Rady 2005/71/ES, ze dne 12. října 2005, o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.



čl. 5 odst. 3 přímo plyne, že jakmile jsou splněny všechny obecné i zvláštní podmínky pro přijetí státních příslušníků třetích zemí na základě ustanovení této směrnice, **má státní příslušník třetí země nárok na příslušné povolení**. Jelikož toto řízení představuje řízení o právním nároku,²⁶ je v případě řízení o udělení nebo prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu nutné aplikovat úpravu z § 36 odst. 3 správního řádu. Je tedy nezbytné umožnit seznámení s podklady způsobem, který nezmaří účel utajení, nebo alespoň v obecné rovině sdělit, jaké skutečnosti z těchto podkladů plynou. Byť základem obou řízení bude patrně utajovaná informace s obdobným nebo shodným obsahem, procesní režim se liší v závislosti na tom, jakou povahu má konkrétní správní řízení.

C.2 Přístup k podstatě utajované informace

Navzdory výše uvedenému závěru jsem přesvědčena, že **úplné odepření přístupu k obsahu utajované informace představuje nepřípustný zásah do procesních práv stěžovatele** z hlediska Úmluvy, včetně jejích Protokolů. Na podporu tohoto závěru rovněž uvádím, že stejným způsobem je z hlediska práva na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 47 interpretována Listina EU. Důvody tohoto závěru postupně uvedu v následujících částech.

C.2.1 Přístup k podstatě utajované informace z hlediska Úmluvy

V šetřeném případě je nezbytné posuzovat otázku odepření přístupu k utajovaným informacím v kontextu procesních záruk týkajících se vyhoštění cizinců ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

Podle čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě může být **cizinec, který má povolen pobyt na území** některého státu, vyhoštěn pouze na základě výkonu rozhodnutí přijatého v souladu se zákonem. Musí mít současně možnost: (a) **uplatnit námitky proti svému vyhoštění**, (b) **dát přezkoumat svůj případ** a (c) dát se zastupovat za tímto účelem před příslušným úřadem. Před výkonem těchto práv může být cizinec vyhoštěn, pouze je-li takové vyhoštění nutné v zájmu veřejného pořádku nebo odůvodněno zájmy národní bezpečnosti. Z hlediska své působnosti článek dopadá pouze na cizince, kteří mají na území daného státu povolený pobyt.²⁷ Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v době rozhodnutí o vyhoštění

26 Obdobně srov. i POŘÍZEK, Pavel. Brána nebo zábrana – problematické aspekty fungování systému Visapoint. In: Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 11–122. ISBN 978-80-87949-35-1;

dostupné z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Azylove_pravo_konference.pdf, s. 50–51. Z uvedeného příspěvku plyne, že směrnice 2005/71/ES zakotvovala při splnění podmínek právo na přijetí v příslušném členském státě a zrcadlově povinnost státu přijetí umožnit. S ohledem na shodné principy nové směrnice 2016/801/EU, která navíc explicitně mluví o nároku na povolení, jsou tyto závěry aplikovatelné i na novější úpravu.

27 Nevztahuje se tudíž např. na cizince, kteří doposud nepřešli imigrační kontrolou, na cizince v tranzitní zóně, cizince přijaté na území z jiného důvodu než za účelem pobytu, na cizince, kteří doposud čekají na udělení pobytového oprávnění nebo na cizince, jimž platnost víza vypršela, viz KMEC, Jiří et al. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1390. Podrobněji k působnosti i aplikaci čl. 1 Protokolu č. 7 viz i KOSAŘ, David. Co říkají o vyhoštění cizinců Protokoly č. 4 a 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod? Právní rozhledy. 2011, č. 22, s. 810 a násl.



držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu, spadá do působnosti předmětného ustanovení Úmluvy.

Právo uplatnit námitky je stejně jako právo na přezkoumání případu v obecné rovině spojeno s **povinností státu sdělit cizinci důvody jeho vyhoštění**. Evropský soud pro lidská práva (dále také „ESLP“) proto v rozsudku *Lupsa proti Rumunsku* kritizoval situaci, kdy byl cizinec vyhoštěn z důvodu veřejného pořádku a neměl k dispozici „sebemenší náznak“ skutku, který mu byl přičítán.²⁸ V případě *Ljatifi proti Bývalé jugoslávské republice Makedonii* ESLP dále rozvedl principy týkající se přezkumu bezpečnostních důvodů. Konstatoval, že „i když je ve hře národní bezpečnost, koncept zákonnosti a právního státu v demokratické společnosti vyžaduje, **aby byla vyhošťovací řízení** ovlivňující základní lidská práva **předmětem nějaké formy kontradiktorního řízení** před nezávislým orgánem nebo soudem [...]. Jednotlivec musí být schopen napadnout tvrzení výkonné moci, že je ohrožena národní bezpečnost“²⁹ (důraz doplněn). Nad rámec těchto obecných úvah ESLP opět kritizoval, že „orgány [...] **neposkytly sebemenší náznak důvodů**, na kterých založily své posouzení. S utajovanou zprávou zpravodajské služby [...] se nebylo možné za žádných okolností v předmětném řízení u ministerstva seznámit. Za **absence alespoň nástinu skutkových okolností, jež sloužily jako základ pro posouzení, nemohla stěžovatelka adekvátně** předložit svůj případ k navazujícímu soudnímu přezkumu“³⁰ (důraz doplněn).

Nezbytnost sdělit cizinci alespoň nástin skutkových okolností, který slouží jako základ pro posouzení důvodů národní bezpečnosti, zdůrazňuje ESLP i v kontextu hrozícího porušení jiných článků Úmluvy. Zejména se jedná o hrozící zásah do práva na rodinný a soukromý život upraveného v čl. 8 Úmluvy.³¹

Lze uzavřít, že z pohledu ESLP je pro dodržení procesních záruk spojených s řízením o správním vyhoštění i v případě vyhoštění z důvodu ohrožení bezpečnosti nezbytné, aby měl cizinec k dispozici alespoň **nástin skutkových okolností vedoucích k závěru o existenci bezpečnostního rizika**. Jinak je cizinci odepřen přístup k adekvátní obraně proti příslušnému rozhodnutí.

K soudnímu přezkumu ESLP uvádí, že přestože má závěr výkonné moci o existenci hrozby pro národní bezpečnosti zásadní význam, nezávislý soud nebo orgán musejí být schopny reagovat v případě, že **použití tohoto konceptu nemá žádný rozumný základ ve skutkových okolnostech a výklad „národní bezpečnosti“ je nezákonný** nebo v **rozporu se zdravým rozumem**, a je tak **arbitrární**.³² Soudy by se neměly omezit na formální

28 Viz rozsudek ESLP ze dne 8. června 2006, *Lupsa proti Rumunsku*, stížnost č. 10337/04, odst. 59.

29 Rozsudek ESLP ze dne 17. května 2018, *Ljatifi proti Bývalé republice Makedonie*, stížnost č. 19017/16, odst. 35.

30 Tamtéž, odst. 39.

31 Viz např. rozsudek ESLP ze dne 2. září 2010, *Kaushal a ostatní proti Bulharsku*, stížnost č. 1537/08, odst. 30, nebo rozsudek ESLP ze dne 24. dubna 2008, *C. G. a ostatní proti Bulharsku*, stížnost č. 1365/07, odst. 45.

32 Rozsudek ESLP ze dne 17. května 2018, *Ljatifi proti Bývalé republice Makedonie*, stížnost č. 19017/16, odst. 35 (důraz doplněn).



přezkum. ESLP rovněž kritizoval, když alespoň stručně nevysvětlily význam zachování utajovaného charakteru informací nebo rozsah přezkumu, který provedly.³³

Z judikatury ESLP tak vyplývá, že aby se cizinec mohl účinně bránit, měl by mít k dispozici alespoň **nástin okolností, které vedly k závěru o existenci hrozby pro národní bezpečnost**. Soudy by pak měly věc náležitě posoudit a **vysvětlit rozsah provedeného přezkumu**. Případně mohou **sdělit význam zachování utajovaného charakteru informací**, pokud nedospějí k závěru o možnosti sdělit informace cizinci v širším rozsahu.

C.2.2 Přístup k podstatě utajované informace z hlediska unijního práva

Shodné závěry ohledně povinnosti sdělit nástin utajované informace lze dovodit i z práva EU, neboť řízení ve věci správního vyhoštění spadá do působnosti návratové směrnice.³⁴

Z návratové směrnice plyne **možnost omezit informace o věcných důvodech rozhodnutí o vyhoštění v případě**, že vnitrostátní právní předpisy takový postup umožňují, a to zejména za účelem **zajištění národní bezpečnosti**, obrany, veřejné bezpečnosti a pro předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů.³⁵ Předmětné ustanovení a rozsah omezení informace o důvodech rozhodnutí je potřeba vykládat ve světle Listiny EU, která se uplatní na členské státy, pokud aplikují právo Unie.³⁶ Otázka omezení důvodů rozhodnutí je klíčová především z hlediska **zachování práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 47 Listiny EU**. Podle ustálené judikatury Soudního dvora EU totiž „účinnost soudního přezkumu zaručeného článkem 47 Listiny EU předpokládá, že dotčený bude 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, aniž je dotčena pravomoc příslušného soudu požadovat jejich sdělení od dotčeného orgánu“ (důraz doplněn).³⁷

Článek 52 odst. 2 Listiny EU upravuje **možnost omezit výkon práv v ní zakotvených**. „Toto ustanovení [však] vyžaduje, aby **každé omezení respektovalo podstatu dotčeného základního práva** a bylo s ohledem na zásadu proporcionality **nezbytné a skutečně odpovídalo cílům obecného zájmu** uznaným Uníí“³⁸ (důraz doplněn). Lze tedy uzavřít, že možnost seznámit se s důvody rozhodnutí o správním vyhoštění může být omezena. K omezení ale může dojít pouze způsobem, který respektuje podstatu práva na účinný

33 Tamtéž, odst. 40. ESLP přímo odkazuje na rozsudek velkého senátu ze dne 19. září 2017, Regner proti České republice, stížnost č. 35289/11 (český překlad rozsudku dostupný z <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-184416>), který se týká čl. 6 Úmluvy. Tento článek obecně na řízení o správním vyhoštění nedopadá, jeho použití v předmětném případě ale naznačuje, že základní principy přezkumu utajovaných informací by měly být shodné.

34 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

35 Článek 12 odst. 1 věta druhá návratové směrnice.

36 Viz čl. 51 odst. 1 Listiny EU.

37 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. června 2013, ZZ, C-300/11, odst. 53, a tam citovaná judikatura.

38 Tamtéž, odst. 51. Článek 52 odst. 2 Listiny EU přímo stanoví: „Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.“



soudní přezkum, a to za předpokladu, že je omezení nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu.

Otázkou omezení přístupu k důvodům rozhodnutí přijímaných na základě utajovaných informací se Soudní dvůr EU konkrétně zabýval v rozsudku ZZ.³⁹ Rozsudek se týkal výkladu směrnice 2004/38/ES,⁴⁰ konkrétně článků upravujících oznamování rozhodnutí a procesních záruk.⁴¹ Závěry Soudního dvora EU nicméně vycházejí ze základního práva na účinný soudní přezkum ve smyslu čl. 47 Listiny EU, nikoli ze specifik právní úpravy směrnice 2004/38/ES. Jsou proto aplikovatelné i v případě řízení ve věci správního vyhoštění. Soudní dvůr EU výslovně konstatoval, že „[v] tomto ohledu musí uvedené řízení s ohledem na nutnost respektovat čl. 47 Listiny EU zajistit respektování zásady kontradiktornosti v co největší míře, aby dotčená osoba mohla zpochybnit důvody, na nichž je založeno dotčené rozhodnutí, a vyjádřit se k důkazům s ním souvisejícím, a tedy mohla užitečně uplatnit prostředky obhajoby. **Je zejména nutné, aby byla dotčená osoba v každém případě seznámena s podstatou důvodů [...], přičemž potřeba chránit bezpečnost státu nemůže mít ten důsledek, že dotčená osoba bude zbavena práva na to být vyslechnuta, a její právo na opravný prostředek [...] tedy bude neúčinné**“⁴² (důraz doplněn). Soudní dvůr EU uznává, že v určitých případech může poskytnutí 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.⁴³ V takovém případě je na příslušném vnitrostátním soudu, aby posoudil, zda a v jakém rozsahu může omezení práva na obhajobu ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů.⁴⁴ O podstatě důvodů by nicméně měl být dotčený cizinec v každém případě informován, a to způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachovat důvěrnost důkazů.⁴⁵

Z hlediska unijního práva je tedy v kontextu čl. 47 Listiny EU stěžejní možnost seznámit se s důvody rozhodnutí. Toto právo je možné omezit, avšak pouze způsobem, který respektuje podstatu práva na účinný soudní přezkum, způsobem, který je nezbytný a odpovídá cílům obecného zájmu. Unijní právo respektuje nutnost zachovat důvěrnost důkazů, která je podmíněna bezpečnostními zájmy, zájmy jiných osob nebo hrozbou odhalení metod vyšetřování bezpečnostních orgánů. V každém případě **by však měl být cizinec adekvátním způsobem informován o podstatě důvodů** příslušného rozhodnutí, protože nemůže být zcela zbaven práva být vyslechnut a práva na účinný prostředek nápravy.

39 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. června 2013, ZZ, C-300/11.

40 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

41 Články 30 a 31 směrnice 2004/38/ES.

42 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. června 2013, ZZ, C-300/11, odst. 65.

43 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. června 2013, ZZ, C-300/11, odst. 66.

44 Tamtéž, odst. 67.

45 Tamtéž, odst. 69.



C.2.3 Přístup k podstatě utajované informace z hlediska zákona o pobytu cizinců

Zákon o pobytu cizinců reguluje omezení přístupu k utajovaným informacím v § 169m zákona o pobytu cizinců, který se vztahuje na řízení podle tohoto zákona. Podle odst. 2 tohoto ustanovení se v případě, že je některý z podkladů rozhodnutí utajovanou informací, uvede v odůvodnění odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy správního orgánu se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.

Ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců pak upravuje situaci, kdy v řízení vyjde najevo, že cizinec ohrožuje, nebo by mohl ohrozit bezpečnost státu, jeho svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy, životy či zdraví osob. V takovém případě správní orgán v odůvodnění uvede **pouze, že důvodem rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu**. Důvodová zpráva danou právní úpravu vysvětluje tím, že „[u]vedený postup slouží výlučně ochraně základních bezpečnostních zájmů státu a jako takový představuje legitimní a přiměřené omezení; nelze připustit, aby se cizinec, jehož působení ohrožuje základní bezpečnostní zájmy státu, mohl seznámit s obsahem stanoviska nebo informace policie nebo zpravodajské služby, když by takový postup mohl vážně ohrozit operativně pátrací úkony policie a zpravodajských služeb a v důsledku i lidské životy. Z hlediska ochrany uvedených zájmů **nelze stanoviska policie nebo zpravodajské služby, resp. informace v těchto stanoviscích uvedené, v řízení detailně zmiňovat** nebo odkazovat na tyto informace v odůvodněních rozhodnutí nebo důvodech neudělení víza, neboť **uvedení takových skutečností v odůvodnění rozhodnutí** (nebo v informaci o neudělení víza) **by mělo za následek prozrazení utajovaných informací**, jež jsou v těchto stanoviscích obsaženy, což by bylo z hlediska bezpečnosti státu krajně nežádoucí“⁴⁶ (důraz doplněn).

Jsem přesvědčena, že předmětná právní úprava je v rozporu s Úmluvou ve smyslu rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva (viz část C.2.1). Z formulace ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá na základě jazykového výkladu úmysl zákonodárce, aby správní orgán v odůvodnění uvedl **pouze**, že důvodem rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu. K opačnému závěru podle mého názoru nelze dospět ani na základě systematického nebo logického výkladu. Ohledně možnosti využití teleologického a historického výkladu je namístě podotknout, že účelem ustanovení čl. § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců je dle důvodové zprávy především ochrana základních bezpečnostních zájmů státu, ochrana pátracích úkonů policie nebo zpravodajské služby a zabránění prozrazení utajovaných informací.⁴⁷ Na základě výše uvedených interpretačních pravidel tedy lze dospět k názoru, že ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců neponechává dostatečný prostor pro eurokonformní a ústavně konformní výklad.⁴⁸ Povinnost vnitrostátního orgánu přihlížet při výkladu zákona k obsahu mezinárodních pramenů práva je omezena obecnými právními zásadami, zejména zásadou

46 Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., změna zákona o pobytu cizinců na území ČR a dalších zákonů Sněmovní tisk 990/0, část č. 1/10 [online]. 2016 [cit. 16. prosince 2019]; dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=990&CT1=0>, s. 181.

47 Tamtéž.

48 Úmluva představuje lidskoprávní mezinárodní smlouvu. Ústavní soud výslovně uvedl, že ústavní pořádek zahrnuje i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Viz nálezní pléna Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.



právní jistoty, a nemůže tedy sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*.⁴⁹

V případě, kdy rozpor mezi ustanovením zákona mezinárodní smlouvy nelze překonat interpretací, je nutné jej řešit prostřednictvím tzv. **aplikační přednosti mezinárodních smluv**. Podle čl. 10 Ústavy **jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy**, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, **součástí právního řádu**. Článek 10 Ústavy rovněž výslovně uvádí: „**stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.**“

Pokud je ustanovení mezinárodní smlouvy dostatečně konkrétní, a tedy **přímo aplikovatelné** (tzv. *self-executing*), v případě rozporu mezi ustanovením zákona a mezinárodní smlouvy se použije mezinárodní smlouva. Jelikož ustanovení čl. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy díky jeho interpretaci Evropským soudem pro lidská práva dostatečně konkrétní a přímo aplikovatelné je, v tomto konkrétním případě je nutné nepoužít ustanovení zákona a naopak aplikovat Úmluvu.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že se jedná pouze o **přednost aplikační**. Uvedené ustanovení zákona tedy zůstává dál v platnosti, vzhledem k rozporu zákona s Úmluvou bude však přednostně aplikována mezinárodní smlouva a zákon zůstane nepoužit.⁵⁰

Podpůrně jsem výše uvedla rovněž přístup z hlediska práva EU a rozhodovací praxi Soudního dvora EU, z níž rovněž vyplývá, že dotčená osoba musí být seznámena s podstatou důvodů, na nichž je rozhodnutí o vyhoštění založeno (viz část C.2.2).

Z § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců plyne, že pokud z informace nebo stanoviska policie či zpravodajské služby, které je utajovanou informací, vyjde najevo ohrožení bezpečnosti státu nebo dalších výslovně uvedených hodnot, **uvede se v odůvodnění rozhodnutí pouze, že důvodem rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu**. Vzhledem k tomu, že na základě výše uvedeného argumentu aplikační přednosti Úmluvy se dané ustanovení zákona nepoužije, **i v případech bezpečnosti se proto cizinci sdělí alespoň nástin/podstata důvodů příslušného rozhodnutí**.

Samotná důvodová zpráva k zákonu o pobytu cizinců uvádí, že nelze stanoviska policie nebo zpravodajské služby, resp. informace v těchto stanoviscích uvedené, v řízení detailně zmiňovat, a to z důvodu prozrazení utajovaných informací. Ani z judikatury ESLP a Soudního dvora EU neplyne požadavek na detailní zmiňování obsahu utajovaných informací. Obě nadnárodní soudní instance zdůrazňují sdělení podstaty informace, a to z důvodu zachování účinnosti prostředku nápravy. Jsem přesvědčena, že stručné uvedení podstaty informace je kompromisem, který umožňuje zachování důvěrnosti informace a bezpečnostních zájmů státu, při současném zachování alespoň nezbytného

49 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. června 2005, Maria Pupino, C-105/03, odst. 44-47. Rovněž srov. MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 234–242.

50 Více k čl. 10 Ústavy ČR a aplikační přednosti mezinárodních smluv viz KLÍMA, Karel et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 120 a násl. Rovněž srov. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 75 a násl.



zlomku procesních práv. I takto omezené sdělení důvodů rozhodnutí samozřejmě představuje ztížení možnosti obrany cizince. Z hlediska Úmluvy i unijního práva je to však legitimní omezení procesních práv, které zároveň **umožňuje nasměřovat obranu alespoň rámcově stejným směrem, jakým je vedeno posuzování správního orgánu.**

C.2.4 Přístup k utajované informaci v šetřené věci

V šetřené věci byl stěžovatel v odůvodnění rozhodnutí informován pouze o tom, že „[d]ůvodné nebezpečí, že cizinec během svého pobytu ohrozí bezpečnost státu, vyplývá ze zpráv zpravodajské služby České republiky zařazených v utajené části spisu sp. zn. V5/2018-OCP a V6/2018-OCP. Z těchto zpráv lze vyčíst, že existuje relevantní riziko, že cizinec během svého pobytu skutečně může ohrozit demokratické základy, životy nebo zdraví osob.“⁵¹ Ani v rozhodnutí o odvolání,⁵² ani v navazujícím rozhodnutí orgánu prvního stupně,⁵³ není obsažena žádná informace, která by představovala alespoň nástin skutkových okolností, se kterými cizinecká policie spojuje závěr o existenci bezpečnostní hrozby.

Nepřísluší mi hodnotit věcný závěr o existenci hrozby narušení bezpečnosti státu, který není předmětem stávajícího šetření. Vzhledem k **vyloučení činnosti zpravodajských služeb z mojí působnosti**⁵⁴ by závěry o existenci bezpečnostní hrozby vycházející ze zpráv zpravodajských služeb předmětem mého šetření ani být nemohly. S ohledem na to, že mi nebyl umožněn přístup k utajované informaci, se nemohu vyjádřit ani k tomu, zda rozhodnutí správního orgánu není projevem libovůle.

Předmětný závěr se tudíž týká pouze procesní stránky rozhodnutí, jehož odůvodnění považuji s přihlédnutím k výše popsané judikatuře ESLP a podpůrně i Soudního dvora EU za nedostatečné. Důvodem je skutečnost, že **neobsahuje ani náznak skutkových okolností, které vedly správní orgán k závěru o existenci bezpečnostní hrozby.** Opětovně zdůrazňuji, že ani Úmluva, ani unijní právo nevyžadují detailní sdělení obsahu utajovaných informací. Takový postup by za určitých okolností opravdu mohl představovat ohrožení zájmů státu. Vyžadují pouze **sdělení podstaty informace tak, aby byla zachována možnost účinně se proti rozhodnutí bránit.**

Z těchto důvodů jsem dospěla k závěru, že **cizinecká policie pochybila, když rozhodla o správním vyhoštění stěžovatele z důvodu ohrožení bezpečnosti státu, aniž v rozhodnutí uvedla alespoň podstatu konkrétních skutkových okolností, z nichž dovozuje naplnění důvodu pro vyhoštění.** Uvedený postup totiž představuje rozpor s procesními zárukami tak, jak plynou z čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

51 Rozhodnutí Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 22. ledna 2019, č. j. KRPA-317839-25/ČJ-2018-000022.

52 Rozhodnutí Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 23. srpna 2019, č. j. CPR-9489-4/ČJ-2019-930310-V243.

53 Rozhodnutí Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 23. srpna 2019, č. j. CPR-9489-4/ČJ-2019-930310-V243.

54 Viz § 1 odst. 9 zákona o veřejném ochránci práv.



D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám řediteli Policie České republiky – Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy brig. gen. Ing. Tomáši Lerchovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve **lhůtě 30 dnů** od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zprávu zasílám rovněž řediteli Policie České republiky – Služby cizinecké policie, ŘSCP, plk. Mgr. Milanu Majerovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve **lhůtě 30 dnů** od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám také stěžovateli.

Brno 31. ledna 2020

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)