



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Brigity Chrastilové, JUDr. Ludmily Valentové a Mgr. et Bc. et Ing. Ranovana Havelce v právní věci **žalobce: R. K.**, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného č. j. OAM - 2603/VL - 07 - ZA08 - 2004 ze dne 1. 9. 2005, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 Az 85/2005 - 36 ze dne 23. 3. 2006,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 Az 85/2005 - 36 ze dne 23. 3. 2006, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí č. j. OAM - 2603/VL - 07 - ZA08 - 2004 ze dne 1. 9. 2005, jímž rozhodl, že azyl pro existenci důvodů podle ustanovení § 15 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném k datu rozhodování stěžovatele (dále jen „zákon o azylu“), nelze udělit.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a tvrdí, že rozsudek krajského soudu je stížen vadou nezákonnosti pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel namítá, že krajský soud postupoval nesprávně, pokud přisvědčil žalobní námitce žalobce, který brojil proti skutečnosti, že nebyl seznámen s dopisem Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“). Tento dopis použil stěžovatel jako jeden z důkazů v řízení o udělení azylu žalobci. Podle názoru stěžovatele soud ve svém rozhodnutí zpochybnil ustanovení § 23 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), který byl platný v době rozhodování daného případu. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se jedná o normu z roku 1967, která při svém vzniku reflektovala zcela jiné společenské poměry, a se závěrem, že pokud by žadateli o azyl byla odepřena možnost seznámit se s důkazy, i když se jedná o utajované skutečnosti chráněné zvláštním zákonem, jednalo by se o porušení základních zásad správního řízení (zásada objektivní pravdy, zásada aktivní účasti účastníků na řízení). Stěžovatel rovněž napadá skutečnost, že se krajský soud na podporu svých závěrů dovolal i ustanovení § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který byl účinný až po vydání napadeného rozhodnutí stěžovatele.

Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že mu svými závěry v podstatě ukládá, aby se neřídil zákonnými ustanoveními. Stěžovatel se dovolává toho, že případ rozhodoval v souladu s tehdy platným zněním zákona o azylu. Podle ustanovení § 9 zákona o azylu přitom bylo stanoveno, že na řízení o udělení nebo o odnětí azylu se nevztahuje ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu a oddíl 1 části čtvrté správního řádu. Stěžovatel tedy podle svého názoru nebyl povinen dát účastníku řízení, tj. žalobci, možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí i ke způsobům jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Dále stěžovatel namítá, že informace BIS byla zhotovitelem označena jako utajovaná skutečnost vedená v režimu „vyhrazené“ ve smyslu zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o utajovaných skutečnostech“). Stěžovatel proto tuto část spisu označil za část obsahující skutečnosti chráněné zvláštním zákonem a žalobce s ní neseznámil s ohledem na ustanovení § 23 odst. 3 správního řádu, který správnímu orgánu ukládá, aby učinil opatření, aby nahlédnutím do spisu nebylo porušeno státní, hospodářské nebo služební tajemství, nebo zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. Nadto stěžovatel poukázal na skutečnost, že žalobce ani o nahlédnutí do spisu nepožádal. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zejména zjistil následující: V žádosti o udělení azylu žalobce uvedl, že v letech 1996 až 1999 sloužil v jednotkách pod vedením tehdejšího čečenského prezidenta A. M. Z těchto důvodů ho hledá policie. Ze správního spisu dále vyplývá, že v následujících pohovorech k žádosti o udělení azylu se stěžovatel snažil objasnit jednak okolnosti působení žalobce v čečenských povstaleckých jednotkách (ve smyslu místním a časovým), jednak se snažil objektivizovat osobní historii žalobce (čečenský původ, případný vztah k jinému státu apod.). Dále jsou ve správním spisu založeny obecné zprávy o situaci v zemi původu ať už provenience české či zahraniční a sdělení Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu služby kriminální policie a vyšetřování Policie České republiky ze dne 11. 3. 2005, č. j. ÚOOZ - 21 - 49/V7 - A - 2005, v němž jmenovaná složka Policie České republiky sděluje stěžovateli, že k osobě žalobce nemá žádných poznatků, které by mohly mít vliv na udělení azylu či vztažení překážek vycestování. Jiných listinných podkladů využitelných případně jako podklad pro rozhodnutí, resp. jako důkaz, ve spisu není.

Dále Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatel dne 1. 9. 2005 vydal shora označené rozhodnutí, jímž rozhodl, že azyl nelze žalobci udělit pro existenci důvodů podle ustanovení § 15 písm. a) zákona o azylu. Své rozhodnutí stěžovatel odůvodnil tak, že podle ustanovení § 15 písm. a) zákona o azylu nelze cizinci azyl udělit, i když budou zjištěny důvody uvedené v ustanovení § 12 zákona o azylu, pokud je důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení azylu, se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech. Dále stěžovatel odkázal na to, že při aplikaci tohoto ustanovení vycházel z Příručky k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, která byla vydána v lednu roku 1992 Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Podle této příručky kompetence rozhodnout, zda je exkluzivní klauzule aplikovatelná, přísluší smluvnímu státu, na jehož území žadatel usiluje o uznání svého právního postavení jako uprchlíka. Pro uplatnění klauzule postačí prokázat, že existují vážné důvody domnívat se, že byl spáchán některý v klauzuli obsažený čin. Stěžovatel v návaznosti na toto konstatování uvedl, že vzhledem k obsahu žadatelových výpovědí se dotázal Bezpečnostní informační služby, zda nedisponuje informacemi, které by mohly mít vliv na vedené azylové řízení. Dopisem č. j. V 529/2005 - BIS - 52 ze dne 26. 4. 2005, pak předala Bezpečnostní informační služba podle odůvodnění citovaného rozhodnutí stěžovateli informace, které obsahovaly utajované skutečnosti ve smyslu zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, ve znění pozdějších předpisů, a to v režimu „vyhrazené“. Z této písemnosti podle stěžovatele jednoznačně vyplývalo, že se žalobce hlásil k činnosti, kterou, jak se stěžovatel domníval, bylo možné jednoznačně kvalifikovat jako zločin proti lidskosti ve smyslu mezinárodních právních dokumentů. Stěžovatel poukázal na to, že v průběhu řízení takové skutečnosti žalobce neuvedl, nicméně podle stěžovatele to bylo jenom důsledkem skutečnosti, že i žalobce si musel být vědom, že jejich uvedení by mělo v jeho případě za následek vyloučení mezinárodněprávní ochrany.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že toto rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce žalobou, v níž brojil jednak proti tomu, že se stěžovatel odvolává na postup podle výše zmíněné příručky UNHCR, neboť podle názoru žalobce nejde o závaznou normu, především však brojil proti tomu, že neměl možnost jakkoliv se seznámit s dokladem, o který stěžovatel své rozhodnutí opírá, tedy o zmíněný dokument Bezpečnostní informační služby.

Stěžovatel ve vyjádření k žalobě k námitkám žalobce uvedl, že rozhodl po zhodnocení všech výpovědí žalobce, jejich porovnání s informacemi o situaci v zemi původu a na základě informace Bezpečnostní informační služby. Pokud odkázal na příručku UNHCR, učinil tak při vědomí, že nejde o právně závazný dokument, ale pouze o vodítko. Pokud šlo o námitku, že se žalobce nemohl seznámit dostatečně s podkladem rozhodnutí, který stěžovateli poskytla Bezpečnostní informační služba, stěžovatel ji považoval za lichou. Jednak poukázal na ustanovení § 9 zákona o azylu, podle něhož se v rozhodném období na řízení ve věci azylu nevztahovalo ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, tj. stěžovatel neměl povinnost dát účastníkovi řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladu pro rozhodnutí i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Vedle toho pak poukázal na to, že žalobce o nahlédnutí do správního spisu ani nežádal, a i kdyby tak učinil, stejně by stěžovatel nemohl podle ustanovení § 23 odst. 3 správního řádu žalobci dokument zpřístupnit.

Krajský soud v napadeném rozsudku přisvědčil žalobcově námitce a při zrušení napadeného rozhodnutí stěžovatele vyšel z toho, že stěžovatelem zdůrazňované ustanovení

§ 23 odst. 3 správního řádu na řešení obdobné procesní situace, jaká nastala v projednávaném případě, výslovně nepamatuje. Krajský soud tuto skutečnost přisoudil době vzniku aplikované normy. Zdůraznil však, že absence výslovné úpravy by neměla být na újmu účastníku řízení. Konstatoval, že i za účinnosti správního řádu, jehož bylo cit. ustanovení součástí (tj. správního řádu účinného do 31. 12. 2005), bylo správní řízení ovládáno určitými zásadami, která musel mít správní orgán po dobu celého správního řízení na vědomí a v rozporu s nimiž nemohl postupovat. Krajský soud zejména poukázal na zásadu objektivní pravdy a na zásadu aktivní účasti účastníků na řízení, která garantuje mj. právo účastníka nahlížet do spisu a právo navrhnout důkazy a jejich doplnění. Krajský soud z toho vyvodil, že by bylo v příkrém rozporu se zmíněnými zásadami, pokud by účastníku řízení byla odepřena možnost seznámit se s důkazy, přestože by se jednalo o utajované skutečnosti chráněné zvláštním zákonem. Podle krajského soudu bylo porušení procesních zásad správního řízení nadto o to patrnější, že se písemnost utajovaná podle zvláštního právního předpisu stala v podstatě jediným důkazem, o němž stěžovatel své rozhodnutí opřel. Krajský soud proto dospěl k závěru, že stěžovatel pochybil, pokud žalobce se zmíněným důkazem neseznámil. Na podporu svých vývodů krajský soud zmínil i znění nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a odkázal na jeho ustanovení obsažené v § 38 odst. 6. Dále pak zmínil, že pouze tehdy, pokud bude žalobce seznámen s utajovanou částí správního spisu, může svých procesních práv účastníka řízení využít plnohodnotným způsobem.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost shledává Nejvyšší správní soud s ohledem na uplatněný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přípustnou.

Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem, jehož výklad provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39 (srov. www.nssoud.cz). O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

- 1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*
- 2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.
- 3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.
- 4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.*

O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:

- a) Krajský soud ve svém rozhodnutí *nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu* a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.
- b) Krajský soud *v jednotlivém případě hrubě pochybil* při výkladu hmotného či procesního práva.

Předložená kasační stížnost předestírá Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí jedinou základní otázku, a to, zda měl být žalobce (v postavení žadatele o azyl) v řízení o udělení azylu seznámen s utajovanou skutečností, která sloužila v řízení jako důkaz a o kterou v konečném důsledku stěžovatel jako o jediný podklad opřel své rozhodnutí. Tato otázka zasluhuje podle názoru Nejvyššího správního soudu pozornosti z důvodu uvedeného sub 1) kritérií přijatelnosti. K tomuto závěru vede Nejvyšší správní soud vědomí, že se otázkou použití utajované skutečnosti jako podkladu rozhodnutí ve vztahu k procesním právům účastníka správního řízení ještě nezabýval, nezabýval se ani do současné doby v širším smyslu rozsahem a způsobem dokazování a náležitostmi odůvodnění rozhodnutí v případě aplikace ustanovení § 15 písm. a) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud proto shledává kasační stížnost přijatelnou pro zásadní význam námitky stěžovatele.

Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud vzal za nesporné, že stěžovatel opřel své rozhodnutí o vztažení exkluzivní klauzule ve smyslu ustanovení § 15 písm. a) zákona o azylu na žalobce pouze a jenom o již vícekrát zmiňované sdělení Bezpečnostní informační služby, jehož obsah s odkazem na stupeň utajení v rozhodnutí nijak nespecifikuje. Dále Nejvyšší správní soud považuje za nepochybné, že účastník řízení ani před vydáním rozhodnutí, ani po jeho vydání neměl možnost se s obsahem písemnosti seznámit. Posuzuje tuto situaci v kontextu procesních práv účastníka správního řízení, Nejvyšší správní soud nemohl námitkám stěžovatele přisvědčit.

Nejvyšší správní soud vyšel při svém posouzení z následujících úvah:

Rozhodování ve věcech azylových je bezpochyby řízením, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech adresátů veřejné správy rozhoduje ústřední orgán státní správy - jde tedy o řízení, které zahrnuje věcný rozsah působnosti správního řádu vymezený v jeho § 1 odst. 1. Jde-li tedy o toto řízení, tj. o řízení, v němž vposledku státní moc zasahuje do sféry právního postavení fyzické osoby, nelze principiálně připustit myšlenku, že by adresát veřejnoprávního aktu, který konstituuje jeho práva a povinnosti, neměl možnost seznat důvody, které k rozhodnutí vedly. K tomu, aby tato situace nenastala, ostatně konstruuje sám správní řád řadu procesněprávních záruk. Krajský soud správně poukázal na § 3 správního řádu, jenž obsahuje základní pravidla řízení, mj. i výslovně vyjádřenou zásadu, že správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s účastníky a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí, a uplatnit své návrhy (§ 3 odst. 2 správního řádu), a zásadu, že rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci, přičemž řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla adresáty k dobrovolnému plnění jejich povinností (§ 3 odst. 4 správního řádu). Již tato ustanovení tedy vyjadřují bytostný zájem

na tom, aby účastník správního řízení z rozhodnutí mohl zjistit, proč, na základě čeho a z jakých důvodů v jeho případě správní orgán k příslušnému závěru dospěl.

Na základní zásady správního řízení vyjádřené v ustanovení § 3 správního řádu navazují konkrétní ustanovení správního řádu, která mají realizaci základních zásad správního řízení zaručit. Mezi tato ustanovení patří zejména § 23 týkající se nahlížení do spisu, ustanovení § 32 až § 40 upravující zjišťování podkladů pro rozhodnutí a zejména pak ustanovení § 47 vymezující náležitosti rozhodnutí. Poukazuje-li stěžovatel na to, že podle ustanovení § 9 zákona o azylu se na řízení o udělení nebo odnětí azylu v době rozhodování stěžovatele nevztahovalo ustanovení § 33 odst. 2, je třeba poznamenat, že jde pouze o jediné (byť svým obsahem dosti podstatné) ustanovení, které garantuje skutečné respektování základních zásad správního řízení, jež nemusel respektovat. Ostatní ustanovení, která byla výše zmíněna, se na řízení ve věcech azylu vztahovala, zejména se na řízení vztahovalo ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, podle něhož v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Nejvyšší správní soud musí vyzdvihnout především slova „které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí“ - pouze tehdy lze totiž považovat správní akt za bezvadný, pokud je z něj zřejmé, o co se opírá. Pouze tak může účastník totiž proti rozhodnutí brojit případně opravnými prostředky.

Z tohoto pohledu je třeba konstatovat, že rozhodnutí stěžovatele, odkazovalo-li v odůvodnění na důkazní prostředek, resp. podklad, o jehož obsahu účastník neměl žádnou představu a o jehož existenci se dokonce nemohl ani přesvědčit, protože o něm ve spisu, který byl k dispozici, nebyla ani zmínka, již překročilo podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu hranici přezkoumatelnosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud musí poukázat na starší závěr judikatury ve věcech správních, a to, že soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění (jež by snad bylo možno z důvodu respektování účelu utajení informace BIS v daném případě pochopit) písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ve věci 6 A 825/95, uveřejněn in: Soudní judikatura správní, pod č. 683/2000). Takovému postupu, který by byl v souzené věci podle Nejvyššího správního soudu případný, brání ovšem právě skutečnost, že z obsahu spisu myšlenkový postup správního orgánu a objektivizovatelná účast účastníků na tvorbě podkladů pro rozhodnutí jako základních kritérií pro meritorní posouzení správnosti výsledného aktu rekonstruovatelné nejsou.

Vedle otázky přezkoumatelnosti či nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí jako důsledku nerespektování základních zásad správního řízení však Nejvyšší správní soud nemůže pominout ani skutečnost, že základní zásady správního řízení ve spojení s dalšími ustanoveními správního řádu je třeba nahlížet rovněž v kontextu s ustanovením čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý mj. právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Základní zásady řízení spolu s jejich konkretizací v dalších ustanoveních správního řádu představují proto především zákonnou záruku tohoto základního práva.

Vycházeje z ústavního aspektu věci musí Nejvyšší správní soud odmítnout stěžovatelův závěr, že by byl účastník správního řízení s odkazem na ustanovení § 23 odst. 3

správního řádu vyloučen z možnosti seznámit se s podkladem pro rozhodnutí, který je utajovanou skutečností. Ustanovení § 23 odst. 3 správního řádu sice stanoví, že správní orgán je povinen učinit opatření, aby nahlédnutím do spisů nebylo porušeno státní, hospodářské nebo služební tajemství, nebo zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. Toto ustanovení je ovšem třeba vykládat jednak v kontextu s ostatními procesními právy účastníka řízení podle správního řádu, tj. mj. i s právem znát důvody rozhodnutí, jednak však v kontextu ústavním, a to v souvislosti s již zmíněným ustanovením čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Skutečnost, že jeden z důkazů, o něž se má rozhodnutí opírat, je utajovanou skutečností ve smyslu zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností (resp. v současnosti utajovanou informací ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti), nemůže být na újmu realizaci základního práva účastníka řízení na to, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Nejvyšší správní soud musí poukázat v této souvislosti na nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (uveřejněno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 32, nálezy č. 10, str. 61), v němž Ústavní soud jasně odmítl myšlenku, že by účastník řízení neměl možnost se vyjádřit k důkazu, který je utajovanou skutečností, jako myšlenku, která je v rozporu mj. právě s ustanovením čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jakkoliv se jednalo v daném případě o přístup advokáta k utajovaným skutečnostem v řízení trestním, jeden ze základních vývodů Ústavního soudu lze mutatis mutandis vztáhnout podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu plně i na zde posuzovaný případ - Ústavní soud totiž konstatoval: „*Postavení obhájce v trestním řízení, tj. zejména jeho procesní oprávnění, se odvíjí od postavení (práv) obviněného. Eventuelním zakotvením výjimky advokátům zůstává otevřena základní otázka, a to přístup obviněného k utajovaným skutečnostem, jež jsou obsahem důkazních prostředků v trestním řízení. Omezení takového přístupu z pohledu čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny, jakož i čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy je stěží představitelné. Obdobně je stěží představitelné "prověřování" obviněného Národním bezpečnostním úřadem k povolení jeho přístupu k utajovaným skutečnostem (hyperbolickým příkladem dovádějícím tyto důsledky ad absurdum by byla představa bezpečnostních prověrek obviněného u trestných činů dle § 105 a § 106 tr. zák.).*“

Pokud judikatura Ústavního soudu shledala oprávněným jistá omezení procesních práv, jednalo se dosud výhradně o režim rozhodování o bezpečnostních prověrkách. Ústavní soud totiž sám výslovně své závěry kasuisticky omezil na rozhodování podle zákona o utajovaných skutečnostech. Např. v usnesení ve věci II. ÚS 28/02 jasně konstatoval, že „*Ústavní soud vychází z přesvědčení, že i když ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, je natolik specifickou oblastí, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako je tomu u jiných profesí, nelze přes tuto skutečnost rezignovat na zajištění ústavní ochrany práv prověřovaných osob.*“ Případné omezení garance všech procesních práv se tedy odvíjí zřetelně od specifík oblasti bezpečnostního prověřování osob. Stejně tak je třeba poukázat na to, že práva účastníka ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod plně respektuje v neprospěch ochrany utajovaných skutečností jak soudní řád správní (srov. § 45 odst. 4), tak občanský soudní řád (srov. § 40a ve spojení s § 58 odst. 1 písm. e/ zákona č. 412/2005 Sb.). Pokud jde o správní řízení, Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že úprava obsažená v ustanovení § 38 nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) rovněž procesní práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod respektuje, byla konec konců s tímto cílem přijímána (srov. Kadečka, S. a kol: Správní řád, Praha, Aspi, 2006, 173). Ostatně pokud jde o onu notorietu spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 Listiny, že účastník řízení musí znát důvody rozhodnutí, tu Ústavní soud neprolomil ani v případě bezpečnostních prověrek. Zde Nejvyšší správní soud poukazuje na nálezy ve věci

sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 a na něj navazující usnesení, zejména pak na usnesení ve věci IV. ÚS 615/01, v nichž Ústavní soud vyřkl závěr, že za stavu, kdy napadená rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu neobsahovala důvody nevydání osvědčení k seznamování se s utajovanými skutečnostmi a stěžovatel neměl možnost se náležitě bránit jejich soudním přezkumem, je třeba je považovat, s odkazem na závěry plenárního rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, za porušující práva, zaručovaná čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval otázkou proporcionality procesních práv účastníka řízení odvozených od ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod na straně jedné a účelu utajování skutečností podle zákona o utajovaných skutečnostech na straně druhé; uvažil v tomto smyslu též o ochraně práv případných třetích osob (jsou-li údaje o nich součástí utajovaných skutečností).

Nejvyšší správní soud si je vědom, že poskytnutí plné informace v autentické podobě, která je často výsledkem operativního šetření tajných služeb a je předmětem utajení, by mohlo potenciálně způsobit ohrožení základního cíle utajování skutečností, jak byl implicitně vymezen definicí utajované skutečnosti v ustanovení § 3 odst. 1 zákona o utajovaných skutečnostech, tj., aby bylo vyloučeno neoprávněné nakládání s informací, jež by mohlo způsobit újmu zájmům České republiky nebo zájmům, k jejichž ochraně se Česká republika zavázala, nebo by mohlo být pro tyto zájmy nevýhodné. Zájem České republiky je pak třeba chápat ve smyslu § 2 odst. 1 téhož zákona zájem na zachování ústavnosti, svrchovanosti, územní celistvosti, zajištění obrany státu, veřejné bezpečnosti, ochrany důležitých ekonomických a politických zájmů, práv a svobod fyzických a právnických osob a ochrana života nebo zdraví fyzických osob. Pokud by seznámení účastníka s plným zněním utajované skutečnosti v řízení mělo znamenat popření tohoto základního účelu zákona o utajovaných skutečnostech, lze podle názoru Nejvyššího správního soudu akceptovat, že správní orgán rozhodující o veřejných subjektivních právech účastníku řízení sdělí pouze pro řízení relevantní obsah takové skutečnosti, a to v přiměřené formě (např. anonymizované či agregované údaje, apod.). V případě stěžovatele tedy obsah informace, který odůvodnil závěr správního úřadu, že existuje důvodné podezření, že se žalobce dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, či že se dopustil před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany vážného nepolitického trestného činu mimo území České republiky, nebo že se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů.

Nejvyšší správní soud se proto nemůže ztotožnit s námitkou stěžovatele, že by ho krajský soud nutil nerespektovat zákon. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že ustanovení § 23 odst. 3 správního řádu nemůže vyloučit účastníka řízení z nahlédnutí do listinného podkladu řízení, pokud obsahuje utajovanou skutečnost, pouze zmíněné ustanovení správně interpretoval, a to ústavně konformním způsobem. Z tohoto hlediska není nesprávné ani to, že se krajský soud na podporu svého stanoviska dovolal znění nového správního řádu. Zajisté by bylo nepřipustné, pokud by ustanovením § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb. argumentoval bez vztahu k předchozí interpretaci ustanovení § 23 odst. 3 správního řádu. Vskutku nelze na řešení procesní situace vztáhnout ještě neúčinný právní předpis. To však krajský soud neučinil. Krajský soud pouze případně odkázal na to, že v budoucnu účinná právní norma určitou procesní situaci řeší v souladu s tím, jak se předtím pokusil stávající normu za použití ústavně konformního výkladu vyložit.

Pokud jde o námitku stěžovatele, že žalobce nikdy v průběhu řízení o nahlédnutí do spisu a o seznámení se s podklady pro rozhodnutí nepožádal, musí ji Nejvyšší správní soud rovněž odmítnout. Odhlédne-li od skutečnosti, že podle vyjádření stěžovatele v kasační stížnosti by žalobce, pokud by o nahlédnutí do spisu či o seznámení se s podklady pro rozhodnutí požádal, stejně nebyl úspěšný, protože by mu zpráva Bezpečnostní informační služby nebyla poskytnuta, a odhlédne-li od skutečnosti, že s ohledem na průběh dokazování ve správním řízení neměl žalobce vlastně nejmenšího důvodu pít se po obsahu spisu, musí proti argumentaci stěžovatele vznést dvě zásadní námitky. Předně je třeba poznamenat, že ustanovení § 9 zákona o azylu vylučuje z aplikace pouze ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, které říká, že správní orgán je povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Nesuspenduje již ostatní povinnosti správního orgánu, jak byly definovány výše, v obecné rovině zejména povinnost dát účastníku řízení ve smyslu vnímatelné podobě najevo důvody rozhodnutí. Vedle toho pak to, že na základě výluky ve smyslu ustanovení § 9 zákona o azylu nemá správní orgán povinnost umožnit účastníku seznámení s podklady pro rozhodnutí, samo o sobě neznamena, že by mu bylo zakázáno, aby účastníka s podklady pro rozhodnutí seznámil. Podstatné totiž je, že v dané procesní situaci, nechť-li stěžovatel zveřejňovat důvody rozhodnutí v odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí, totiž nebylo jinak než postupem podle ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu možné dostát nejzákladnější povinnosti správního orgánu, a to řádně a srozumitelně odůvodnit své rozhodnutí. Pokud ze zřejmých důvodů, které sdílí i Nejvyšší správní soud, nemůže v textu odůvodnění správní orgán citovat v úplnosti obsah utajované informace, avšak právě tento obsah je jediným důvodem pro rozhodnutí (v tomto ohledu je mimochodem zcela nepřijatelné tvrzení stěžovatele, že šlo pouze o jeden z důvodů rozhodnutí), nemůže dostát správní orgán své povinnosti šetřit základních procesních práv účastníka řízení jiným způsobem, než že bude postupovat podle ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, umožní účastníku seznámit se s obsahem utajované informace a v odůvodnění rozhodnutí na tuto skutečnost poukáže.

Vadný postup stěžovatele konečně nabývá ještě větší závažnosti, přihlédne-li Nejvyšší správní soud k povaze rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 15 písm. a) zákona o azylu. Podle zmiňovaného ustanovení (ve znění účinném k datu rozhodování stěžovatele) azyl nebylo lze udělit, i když byly zjištěny důvody uvedené v § 12 zákona o azylu, avšak existovalo důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení azylu, se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech. Jde svou povahou o rozhodnutí velmi závažné, protože suspenduje mezinárodní ochranu jedince, který je prokazatelně pronásledován, resp. má obavy z pronásledování, ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu. Nejvyšší správní soud musí předně vyjádřit svůj podiv nad tím, že v rozhodnutí stěžovatele absentuje jakákoliv úvaha o tom, zda žalobce splňoval definiční znaky azylanta ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu, či-li nic. Stěžovatel patrně nabyt při rozhodování dojmu, že je jednodušší vypořádat se s otázkou případné aplikovatelnosti exkluzivní klauzule podle § 15 zákona o azylu, než přezkoumat skutkový stav na základě výpovědí žalovaného s ohledem na azylově relevantní důvody pronásledování ve smyslu ustanovení § 12 zákona o azylu. Takové kritérium při posuzování „ekonomie“ řízení by bylo lze akceptovat, ovšem pouze za předpokladu, že nepůjde k tíži účastníka řízení. Tak tomu ovšem v posuzovaném případě není. Způsob dokazování rozhodných skutečností podle ustanovení § 12 a podle ustanovení § 15 zákona o azylu se totiž, pokud jde o dopady na účastníka řízení, dosti podstatně liší. Zatímco při prokazování rozhodných skutečností podle ustanovení § 12 zákona o azylu

v zásadě platí, že je to správní orgán, který případně vyvrací tvrzení žadatele o azyl a prokazuje v souladu se zásadou materiální pravdy skutečnosti potřebné k posouzení věci, v případě ustanovení § 15 písm. a) zákon konstruuje podmínku odepření mezinárodní ochrany, která vychází z vyvratitelné domněnky, že žadatel spáchal vymezený skutek. Použití exkluzivní klauzule se tedy opírá pouze o zjištění správního orgánu, že existují závažné důvody předpokládat, že byl skutek vylučující mezinárodní ochranu formou azylu spáchán. Důkazní břemeno se v podstatě přenáší na žadatele, neboť v této situaci pouze on může domněnku vyvrátit. Pouze na jeho aktivitě závisí, zda od sebe odvrátí neblahý osud odepření mezinárodní ochrany formou azylu. Pokud v takto z hlediska účastníka řízení procesně nevýhodné situaci správní orgán v podstatě znemožní účastníku řízení jakkoliv domněnku vyvrátit s odkazem na to, že se jeho domněnka opírá o utajovanou skutečnost, účastník řízení se dostává do neřešitelné situace, neboť se nemůže nijak bránit, resp. lépe řečeno dostát tomu, co z hlediska dokazování po něm ustanovení § 15 zákona o azylu implicitně očekává.

Nejvyšší správní soud tedy vyvozuje, že se krajský soud při svém rozhodování nedopustil stěžovatelem namítaných pochybení, a dospívá k závěru, že kasační stížnost není důvodná; jako takovou ji proto zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. To by náleželo procesně úspěšnému žalobci. Protože však žalobce žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žalobci, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 20. června 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu

