



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Ondřeje Sekvarda v právní věci žalobce: **A. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2018, č. j. MV-39773-6/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 83/2018 - 44,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 83/2018 - 44, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví citovaným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 14. 2. 2018, č. j. OAM-19206-59/DP-2014, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny podle § 46 odst. 3 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

[2] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) vyhověl žalobě, zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud shledal důvodnou klíčovou žalobní námitku opírající se o tvrzení, že obsah utajovaných informací není dostatečným podkladem pro (negativní) rozhodnutí o žádosti žalobce. V první řadě je nezbytné předeslat, že přes opakovaně jasně formulovaný právní názor správních soudů ve skutkově totožných věcech týkajících se téhož žalobce (obsažený v rozsudcích krajského soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 57A 29/2013 – 222, ze dne 23. 9. 2015, č. j. 57A 70/2014 – 53, ze dne 24. 10. 2017, č. j. 57A 110/2016 – 66 a Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2016, č. j. 3 Azs 246/2015 – 25, a ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 – 57) podle něhož platí, že soudy nemohou rezignovat na hodnocení obsahu utajovaných podkladů z hlediska jejich věrohodnosti a přesvědčivosti a relevance ve vztahu ke správnímu řízení a takové utajované informace nemohou být pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného, správní orgány výše uvedenému požadavku (opakovaně) nedostály ani v nyní projednávané věci a do utajované části spisu nedoložily skutkové podklady umožňující ověření závěrů zpracovatele utajené informace.

[4] Soudu byla v aktuálním řízení předložena nová utajovaná informace, avšak ani po seznámení se s jejím obsahem nemohl krajský soud dospět k závěru, že mu byly správními orgány vedle jejich tvrzení o škodlivosti aktivit žalobce pro zájmy České republiky předloženy konkrétní důkazy prokazující pravdivost závěrů zpracovatele utajované informace. V případě, že chtějí správní orgány obstát s tvrzením, že pobyt žalobce je v rozporu se zájmy České republiky, musí do utajované části spisu založit konkrétní výsledky operativně pátrací činnosti týkající se osoby žalobce, z nichž vycházejí úvahy zpracovatele utajované informace. Soud má za to, že při vymezení toho, co musí správní orgány soudu předložit, aby disponoval dostatečnými skutkovými podklady pro ověření věrohodnosti utajované informace, lze analogicky vycházet z ustanovení trestního řádu, která definují podobu a obsah daného typu důkazních prostředků – pro ilustraci lze uvést, že pokud bude zpracovatel utajované informace vycházet kupříkladu z odposlechů, nestačí, aby byl součástí spisu pouhý úřední záznam o jejich obsahu, je nezbytné, aby soud měl k dispozici záznam telekomunikačního provozu, s nímž se bude moci seznámit a nezprostředkovaně svým vnímáním posoudit jeho obsah, neboť jedině tak lze ověřit pravdivost závěrů obsažených v utajované informaci. Pokud by zpracovatel (hypoteticky) vycházel z výsledků sledování, bylo by soudu nutné poskytnout obrazový a zvukový záznam dané činnosti, případně výpověď osoby provádějící sledování. Obsah utajované informace však žádné uchopitelné výsledky operativně pátrací činnosti týkající se žalobce a prokazující jeho osobní jednání v rozporu se zájmy České republiky neobsahuje, soud proto musí v souladu se svou předcházející judikaturou konstatovat, že ani zatím poslední doplnění utajovaných informací neposkytuje dostatečný podklad pro rozhodnutí v neprospěch žalobce.

II. Argumenty kasační stížnosti

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost co do obsahu opřela o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

pokračování

[6] Stěžovatelka má za to, že obsah předmětných utajovaných informací je po doplnění dostatečným podkladem pro rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce. Stanoviska byla pořízena ÚOOZ, resp. NCOZ, specializovanou složkou Policie České republiky, která se zabývá odhalováním a vyšetřováním organizovaného zločinu, podílí se na udržování vnitřního pořádku a bezpečnosti, je tedy relevantním a směrodatným podkladem pro vydání rozhodnutí.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí, že pro posuzování věrohodnosti utajované informace lze analogicky vycházet ze zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu (dále jen „trestní řád“), který definuje podobu a obsah jednotlivých důkazních prostředků. Řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti pobytu má odlišnou povahu od trestního řízení. Právní řád České republiky nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky. Takové právo mají pouze její občané (viz čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04). Správní orgán I. stupně plní v České republice funkci kontroly migrace, je tak orgánem plně kompetentním rozhodovat o tom, zda pobyt cizince je, či není v zájmu České republiky, a je právě na něm, aby utajovanou informaci posoudil a vyhodnotil. Přestože skutečnosti uvedené v utajované informaci samy o sobě nenaplní skutkové podstaty trestných činů, považuje stěžovatelka obsah utajovaných informací za dostatečně přesvědčivý a věrohodný pro zamítnutí žádosti.

[8] Ze spisového materiálu je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů byla vydána na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Doplněná utajovaná informace poskytuje dostatečné podklady, na základě kterých si lze učinit úsudek o jejich věrohodnosti. Utajovaná informace naopak neobsahuje žádné nesrovnalosti, které by vyžadovaly provedení či předložení dalších důkazů. Vady vytýkané v předchozích řízeních byly odstraněny a uváděné informace jsou zcela přezkoumatelné.

[9] Žalobce se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Dále zdůraznil, že se jedná již o třetí rozhodnutí krajského soudu o podané žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu, kterým byla konstatována nezákonnost pravomocného rozhodnutí stěžovatelky.

[10] Žalobce dále uvedl, že nebyl seznámen s doplněnou informací, čímž byl v podstatě zbaven možnosti se k ní vyjádřit a brojit proti ní. Je tedy zcela odkázán na důvěru v soudní moc. Žalobce má za to, že alespoň soudy by měly mít možnost utajované informace ověřit a posoudit, a to nejen z hlediska intenzity utajované informace, která by opravňovala správní orgán negativně rozhodnout o jeho dalším pobytu na území České republiky, ale zejména z hlediska věrohodnosti této informace, tedy zda výstupy utajované informace odpovídají skutečnému stavu věci.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je **důvodná**.

[13] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval obecnou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z rozsudku krajského soudu je patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech. Z další argumentace v kasační stížnosti je patrné, že stěžovatelka spíše nesouhlasí s právním posouzením zaujatým krajským soudem. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[14] Nejvyšší správní soud se proto dále soustředil na právní posouzení věci krajským soudem, tj. na správnost závěru soudu, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ svých rozhodnutí, neměl oporu ve spise. Tento závěr přitom založil krajský soud na posouzení obsahu utajované informace založené v části spisu, k níž neměl žalobce přístup a kterou krajský soud vyhodnotil tak, že nesplňuje požadavek věrohodnosti, resp. možnosti ověření (verifikace) věrohodnosti. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud po té, co se seznámil s formou i obsahem utajované informace vedené pod č. j. V5/2018 (kterou si soud vyžádal v jiném řízení vedeném pod sp. zn. 3 Azs 298/2019), neztotožnil a naopak dospěl k závěru, že ji považuje v souladu s předchozí soudní judikaturou za dostatečně přesnou, přesvědčivou a věrohodnou k učinění závěru o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[15] Důvody, pro které je třeba trvat na tom, aby utajované informace použité ve správním řízení jako podklad pro rozhodnutí vykazovaly znaky věrohodnosti, přesvědčivosti a umožňovaly jejich verifikaci, již zevrubně vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 - 57 (body 22 – 28). Pouze ve stručnosti lze zopakovat, že 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. Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu, ale též Ústavního soudu (například náleze ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, náleze ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu ve věci Regner proti České republice ze dne 19. 9. 2017, stížnost č. 35289/11) 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 tyto informace legitimně zneprístupněny, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů.

[16] 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 soudní přezkum, který v souladu se shora uváděnou judikaturou představuje vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení, je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit výše uvedená hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu

pokračování

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).

[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 tyto skutečnosti verifikovat a aprobovat jejich věrohodnost a relevanci.

[18] Tato pravomoc správních soudů nikterak nezpochybňuje pravomoc správního orgánu I. stupně či žalované plnit „funkci kontroly migrace“, ani jejich kompetenci „rozhodovat o tom, zda pobyt cizince je, či není v zájmu České republiky“, jak stěžovatelka namítla v kasační stížnosti. V této souvislosti však nelze rovněž odhlížet od skutečnosti, že zákon správním soudům ukládá povinnost poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům účastníků správních řízení, a navíc právě při užívání utajovaných informací je to správní soud, který zajišťuje garanci férovosti procesu a vyrovnání nerovného postavení účastníka řízení. A je to správní soud, který v tzv. plné jurisdikci přezkoumává nejen zákonnost rozhodnutí správních orgánů, ale také věcnou správnost skutkových zjištění a právních závěrů, tedy v daném případě naplnění skutkové podstaty existence důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Jinými slovy, v případě použití utajovaných informací, k nimž je z legitimních důvodů omezen přístup účastníkovi řízení, je soudní přezkum jedinou garancí zajišťující vyloučení libovůle v rozhodování správních orgánů a tato garance je navíc považována za nutnou součást vyvážení těchto procesních omezení účastníka řízení.

[19] Nejvyšší správní soud na druhou stranu souhlasí se stěžovatelkou v tom, že správní řízení o žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu není trestní řízení. Nejvyšší správní soud však považuje za nutné upozornit na skutečnost, že v případě trestního řízení musí být naopak garantován přímý přístup k utajovaným informacím alespoň prostřednictvím obhájce (náleze ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02). V případě trestního řízení tak Ústavní soud uvedl, že „*i pro projednávaný případ [trestního řízení, v němž se provádí důkaz utajovanou informací podle Dohody mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací ze dne 6. března 1997 – doplněno Nejvyšším správním soudem] platí principy spravedlivého procesu a presumpce neviny, takže orgány činné v trestním řízení nemohou použít jako důkaz nic, k čemu by odepřely obhajobě přístup, což mimochodem platí i o soudu samotném, pro který nelze v daném případě s ohledem na jasnou dikci smlouvy uplatnit ani ustanovení § 58 odst. 1 písm. e) zákona č. 412/2005 Sb. Mezinárodní závazek má přednost a je na orgánech činných v trestním řízení, zda dokáží vést trestní řízení i při jeho zachování, anebo od takového řízení budou muset upustit.*“ (náleze ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09).

[20] Právě z tohoto důvodu je třeba trvat na tom, aby skutečnosti obsažené v utajované informaci použité ve správním řízení byly věrohodné a pro soud v maximální možné míře ověřitelné (verifikovatelné). Jestliže krajský soud v napadeném rozsudku odkazoval na analogické (obdobné) použití pravidel trestního řízení, pokud jde o nakládání s důkazy, měl tím nepochybně na mysli právě možnost naplnění maximální verifikovatelnosti a tedy i věrohodnosti uváděných skutečností ze strany soudu, nikoliv přímé používání pravidel trestního řízení při nakládání s utajovanou informací v rámci správního řízení, jak mu v kasační stížnosti podsouvá stěžovatelka. I nadále platí závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101, č. 2602/2012 Sb. NSS (vyslovené ve vztahu k bezpečnostnímu řízení, nicméně relevantní pro jakékoli posuzování relevance utajovaných informací), na něž důvodně poukazuje i stěžovatelka (vybrané pasáže zvýraznil nyní NSS): *„Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém souhrnu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečně bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmikoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu.“*

[21] Na rozdíl od krajského soudu však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že informace obsažené v utajované části správního spisu jsou z pohledu požadavků na přesvědčivost, přesnost a věrohodnost pro účely tohoto správního řízení dostačující, byť se nejedná o konkrétní důkazy z trestních řízení vedených proti jiným osobám, v nichž byla zachycena i přítomnost a činnost žalobce. Informace obsažené v utajované části správního spisu jsou vlastně metainformacemi NCOZ o obsahu (reprodukcí obsahu) konkrétních důkazů z uváděných trestních řízení (nejedná se toliko o názory původce informací, ale o reprodukci obsahu důkazů pořízených v různých trestních řízeních). Tyto informace pak vytvářejí plastický, dlouhodobý a poměrně ucelený obraz o tom, jaké činnosti a kontakty žalobce v ČR od roku 2011, kdy podal žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu, rozvíjí ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. Je zřejmé, že se nejedná o informace vypovídající o jednorázové aktivitě žalobce, ale naopak jde o mozaiku skutečností probíhajících dlouhodobě. V takovém případě z pohledu přesvědčivosti a věrohodnosti postačí, jsou-li tyto skutečnosti poskytnuty původcem informace ve formě dostatečně strukturovaných a konkrétních metadat, která reprodukují obsah konkrétních důkazů z trestních řízení. Nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že relevantní skutečnosti pro závěr o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR, musí být vždy doložen konkrétními a autentickými důkazy z trestních řízení (odposlechy komunikačních prostředků, videozáznamy konkrétních osob a událostí, výsledky policistů atd.). Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě považuje požadavek krajského soudu za nepřiměřený. Lze však připustit, že takový požadavek by byl na místě v případě, pokud by důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, bylo dovozováno z jedné konkrétní skutečnosti či události zachycené v důkazu z trestního řízení nebo z nějakého relativně izolovaného (jednorázového, úzce zaměřeného,

pokračování

specifického, krátkou dobu trvajícího apod.) chování; závěr o tom učiněný toliko na základě takové jinak osamocené skutečnosti či relativně izolovaného chování by s ohledem na požadavky přesvědčivosti a věrohodnosti musel být postaven přímo na takovém důkazu či důkazech, nikoliv jen na reprodukci jeho obsahu. To však není nyní projednávaný případ.

[22] Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné a ne vyfabulované a aby tyto informace poskytovaly dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci. 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. Vždy tedy v první řadě záleží na tom, jaká právem definovaná skutková podstata má být utajovanými informacemi prokazována. V nyní projednávaném případě nebylo smyslem a účelem dokazování řešit konkrétní jednotlivé aspekty života žalobce v rozhodném období, nýbrž spíše obecné a dlouhodobé charakteristiky jeho způsobu života. O nich poskytly správními orgány dodané utajované informace obrázek více než výmluvný. O důvodném nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v ČR, nelze ani v nejmenším pochybovat.

[23] Nejvyšší správní soud dodává, že nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v ČR, je takového charakteru a takové závažnosti, že nebylo možno připustit, aby žalobce ani jeho zástupci měli přístup k byt i jen části utajovaných informací, jež byly soudem hodnoceny.

[24] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že závěr krajského soudu o tom, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ svých rozhodnutí, nemá oporu ve spise, je nesprávný.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soudu proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[26] Ve věci rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

[27] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[28] Krajský soud v konečném rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu