



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **A. M.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 82/2018 – 46,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 82/2018 – 46, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 1. 3. 2018, č. j. OAM-12483-123/TP-2011, zamítlo ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, kterou žalobce podal již dne 21. 10. 2011. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 75 odst. 2 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „cizinecký zákon“). Rozhodnutím ze dne 17. 5. 2018, č. j. MV-39894-6/SO-2018, zamítla žalovaná odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a jeho rozhodnutí potvrdila.

[2] Správní orgán I. stupně a žalovaná přitom dospěly k uvedenému závěru poté, co se věci zabývaly opakovaně, přičemž rozhodnutí žalované, před nynějším kolem soudního přezkumu, již dvakrát po sobě posuzovaly správní soudy, včetně Nejvyššího správního soudu. Nejprve bylo v pořadí druhé rozhodnutí žalované ze dne 22. 7. 2014, č. j. MV-

33899-3/SO-2014 (když svým prvním rozhodnutím ze dne 13. 6. 2013, č. j. MV-91810-4/SO/sen-2012, zrušila původní správní rozhodnutí I. stupně) v této věci zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) ze dne 23. 9. 2015, č. j. 57 A 70/2014 – 53, a kasační stížnost žalované proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 8. 2016, č. j. 3 Azs 246/2015 – 25. V něm zdejší soud jednak neshledal důvodnými námitky, které směřovaly do hodnocení obsahu utajované informace č. j. V83/2013-OAM krajským soudem jako nedostatečného pro zamítnutí žalobcovy žádosti. Dále pak mj. uvedl, že se nelze „...ztotožnit s názorem [žalované], která již z režimu utajení informace (vyhrazené) a ze zdroje informace ([Útvar pro odhalování organizovaného zločinu; dále jen ÚOOZ] jako specializovaný orgán zaměřený na udržování vnitřního pořádku a bezpečnosti státu), usuzuje na dostatečnou věrohodnost, přesvědčivost a relevanci informace. Tyto parametry utajované informace totiž musí nejprve posoudit ve správním řízení správní orgán a následně musí mít možnost takovou úvahu učinit správní soud“.

[3] Žalovaná poté v dalším průběhu správního řízení svým rozhodnutím ze dne 18. 10. 2016, č. j. MV-114725-7/SO-2016, zamítl odvolání žalobce a potvrdila celkově již třetí správní rozhodnutí I. stupně ze dne 4. 7. 2016, č. j. OAM-12483-93/TP-2011, kterým byla žádost jmenovaného zamítnuta podle § 75 odst. 2 písm. f) cizineckého zákona [pozn. Nejvyššího správního soudu: s účinností od 15. 8. 2017 byla skutková podstata zařazená pod odkazované písm. f) nově zahrnuta pod písm. e) téhož ustanovení]. Uvedené rozhodnutí žalované následně krajský soud opětovně zrušil svým rozsudkem ze dne 24. 10. 2017, č. j. 57 A 114/2016 – 52, a to včetně správního rozhodnutí I. stupně, a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud zde připustil, že původní utajovaná informace č. j. V83/2013-OAM byla doplněna o novou informaci č. j. V117/2016-OAM, a že z jejího obsahu je zřejmá snaha o podání informace podrobnější, než podal ÚOOZ v předchozí utajované informaci. Krajskému soudu byla rovněž předložena utajovaná informace č. j. V118/2016-OAM, která vychází z operativní činnosti ÚOOZ, z konkrétních trestních řízení, a popisuje způsob, jak byly informace obsažené v utajované informaci č. j. V117/2016-OAM získány. Krajský soud uzavřel, že obsah utajovaných informací č. j. V117/2016-OAM a č. j. V118/2016-OAM je shodně jako v případě předchozí utajované informace č. j. V83/2013-OAM pouze shrnutím názoru zpracovatele či zpracovatelů a soudu nedává možnost posoudit věrohodnost těchto informací. Ačkoliv totiž utajovaná informace č. j. V118/2016-OAM již obsahuje označení zdroje informací o žalobci, a to konkrétní operativní činnost a konkrétní trestní řízení, pro posouzení věrohodnosti to nepostačuje. Věrohodnost a přesvědčivost informací o žalobci poskytnutých ÚOOZ jsou povinny prvotně posoudit správní orgány, a to na základě konkrétních důkazů, podle krajského soudu v podstatě obdobně jako v trestním řízení.

[4] Rovněž tento rozsudek krajského soudu napadla žalovaná kasační stížností, přičemž dosud neskončené řízení o ní je u Nejvyššího správního soudu vedeno pod sp. zn. 4 Azs 258/2017. Správní orgán I. stupně, respektive žalovaná, tak v reakci na zmíněný rozsudek krajského soudu ze dne 24. 10. 2017, č. j. 57 A 114/2016 – 52, vydaly rozhodnutí vycházející z nově vyžádané informace č. j. V5/2018-OAM. Tato rozhodnutí jsou předmětem nynějšího soudního přezkumu, přičemž vyhověl žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 5. 2018, č. j. MV-39894-6/SO-2018, zrušil Krajský soud v Plzni svým rozsudkem ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 82/2018 – 46 (dále jen „napadený rozsudek“). Soud

pokračování

v něm dospěl k závěru, že ani nové informace nedostály požadavkům věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance ve vztahu k předmětu správního řízení, a správní orgány tak nedoložily skutkové podklady umožňující ověření závěrů zpracovatele utajované informace. V případě prvního žalobního bodu proto krajský soud uzavřel, že chtějí-li správní orgány skutečně osvědčit svůj věcný závěr ohledně žalobce, musí do utajované části spisu založit konkrétní výsledky operativně pátrací činnosti týkající se jeho osoby, z nichž vycházejí úvahy zpracovatele utajované informace.

[5] Krajský soud v uvedené souvislosti vyjádřil přesvědčení, 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 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, která definují podobu a obsah daného typu důkazních prostředků. Pro ilustraci zmínil, že pokud by zpracovatel utajované informace vycházel kupříkladu z odposlechů, nestačil by toliko úřední záznam o jejich obsahu, ale bylo by nezbytné, aby měl soud k dispozici záznam telekomunikačního provozu, s nímž se bude moci nezprostředkovaně seznámit. Stejně tak pokud by zpracovatel vycházel např. z výsledků sledování, bylo by nutné soudu poskytnout obrazový a zvukový záznam dané činnosti, případně výpověď osoby provádějící sledování.

[6] Zamítavě se krajský soud v napadeném rozsudku postavil naopak k žalobní námitce, dle které byla nezákonnost rozhodnutí žalované dána i tím, že v řízení aplikovala úpravu cizineckého zákona ve znění zákona č. 222/2017 Sb. Krajský soud souhlasil s žalobcem v tom, že po zrušení předchozích rozhodnutí správních orgánů měly v pokračujícím řízení postupovat podle „*dosavadních právních předpisů*“, nikoliv podle právní úpravy ve znění zákona č. 222/2017 Sb. Podle krajského soudu bylo záměrem zákonodárce a jím formulovaného přechodného ustanovení obsaženého v zákoně č. 222/2017 Sb. („*Řízení podle zákona č. 326/1999 Sb. zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“) zajistit kontinuitu zahájených řízení. Pokud by zákonodárce chtěl, aby pro případ zrušení napadeného rozhodnutí soudem po nabytí účinnosti nové právní úpravy se řízení dokončilo podle nové právní úpravy, musel by tak stanovit výslovně. Dle krajského soudu však toto pochybení správních orgánů nemohlo způsobit nezákonnost jejich rozhodnutí, neboť hmotněprávní úprava týkající se posouzení žádosti žalobce zůstala po obsahové stránce beze změny. Shodně ve vztahu k procesní stránce věci krajský soud podotkl, že ani s přijetím nové právní úpravy obsažené v § 169m cizineckého zákona, v souladu s níž žalobce nebyl seznámen s novou utajovanou informací, nedošlo při realizaci jeho procesních práv k žádné materiální změně mající vliv na pozici strany.

[7] Závěrem napadeného rozsudku krajský soud dodal, že s ohledem na svůj poznatek o nezpůsobilosti obsahu utajované informace přivodit negativní rozhodnutí o žádosti žalobce, se nemůže z důvodu předčasnosti zabývat otázkou přiměřenosti zásahu do jeho osobního a rodinného života. Ze shora uvedených důvodů tak krajský soud rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

[8] Proti napadenému rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen

„s. ř. s.“). Svou argumentací brojila proti závěru krajského soudu ohledně nedostatečnosti obsahu utajované informace, přičemž připomněla, že podkladem pro rozhodování správních orgánů v nyní přezkoumávané věci byly utajované informace č. j. V83/2013-OAM, č. j. V117/2016-OAM, č. j. V211-7/2016-OAM (pozn. zdejšího soudu: dříve č. j. V118/2016-OAM) a č. j. V5/2018-OAM. Při zopakování závěrů napadeného rozsudku následně namítla, že skutkový stav byl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž utajovaná informace č. j. V5/2018-OAM, doplňující předchozí utajované informace, naplňuje požadavky krajského soudu vyjádřené v rozsudku č. j. 57 A 114/2016 – 52. Dle názoru stěžovatelky je obsah utajovaných informací v souhrnu dostatečně konkrétní, obsahující údaje o konkrétních osobách, časové a místní údaje a rovněž údaje o způsobu činnosti, která by měla být v rozporu se zájmy ČR. Utajovaná informace odpovídá i požadavkům vysloveným např. v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 5. 2013, č. j. 57 A 29/2013 – 202.

[9] Ve vztahu k obsahu utajované informace č. j. V5-2018/OAM stěžovatelka dále poznamenala, že ji tvoří ověřitelné skutečnosti včetně zdrojů, stejně jako i přesvědčivé důkazy plynoucí z operativní činnosti ÚOOZ, respektive Národní centrály proti organizovanému zločinu (dále jen „NCOZ“), jako specializované složky Policie ČR, která se podílí na udržování vnitřního pořádku a bezpečnosti, a je tedy relevantním a směrodatným podkladem pro vydání rozhodnutí. Převažující zájem státu je v posuzované věci dle názoru stěžovatelky vyjádřen mj. již tím, že informace byla pořízena v režimu utajení „vyhbrazené“ dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Utajované informace potom vycházejí z osobního jednání žalobce, týkají se poměrně dlouhého období a poskytují dostatečné podklady pro úsudek o jejich věrohodnosti. Na jejich základě je možné přezkoumat důvodnost a věrohodnost obsažených skutečností. Z hlediska toho, jaké informace mohou tvořit skutkový základ, a jak je třeba postupovat při posuzování informační hodnoty určitého zjištění, stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011 č. j. 7 As 31/2011 – 101.

[10] V návaznosti na řečené stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že napadený rozsudek dále rozšířil požadavky kladené na obsah utajované části spisu, neboť z něj vyplývá, že posoudit věrohodnost informací není možné bez doložení důkazních prostředků pořízených ve smyslu trestního řádu. To však stěžovatelka považuje za rozporné s § 50 odst. 1 správního řádu. Namítla, že pokud byly součástí utajované části spisu i písemné podklady k uváděným informacím, měl se s nimi, stejně jako s informacemi uvedenými na jejich základě, krajský soud vypořádat. Stěžovatelka dále vyslovila nesouhlas se závěrem krajského soudu o možném analogickém využití trestního řádu při posuzování věrohodnosti utajované informace, přičemž zdůraznila odlišnou povahu řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. V této souvislosti opětovně vyjádřila přesvědčení o dostatečnosti utajované informace č. j. V5/2018-OAM. Přestože skutečnosti uvedené v utajované informaci nepředstavují samy o sobě naplnění skutkové podstaty trestného činu, zcela dle názoru stěžovatelky odůvodňují závěr, že chování žalobce je v rozporu s veřejným zájmem sledovaným cizineckým zákonem, kterým je zachování veřejného pořádku, bezpečnosti a předcházení kriminalitě a zločinnosti. Skutečnosti obsažené v utajované informaci č. j. V5/2018-OAM tak stěžovatelka považuje za konkrétní a přesvědčivé, odůvodňující zamítnutí žádosti o trvalý pobyt dle § 75 odst. 2 písm. f) téhož

pokračování

zákona [pozn. zdejšího soudu: stěžovatelka zjevně chybně uvedla dřívější zařazení posuzované skutkové podstaty pod písm. f), namísto správného (aktuálního) podřazení pod písm. e) citovaného ustanovení]. Skutkový stav, z něhož stěžovatelka vycházela, tedy měl oporu ve správním spise, přičemž napadené rozhodnutí odpovídá požadavkům cizineckého zákona i správního řádu. Stěžovatelka proto navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Jelikož stěžovatelka v kasační stížnosti namítá rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto otázkou. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit. Za nepřezkoumatelné lze přitom označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, Sb. NSS 787/2006, nebo ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; všechna rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz). Zdejší soud však napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným, neboť krajský soud v něm jasně a srozumitelně, v rámci možností daných režimem utajení materiálů, které mu byly předloženy, vyjádřil, z jakých podkladů při svém rozhodování vyšel, jak je hodnotil, jaké judikaturní závěry při tom zohlednil, a konečně k jakým závěrům v souhrnu uvedeného dospěl. Přezkoumatelnosti napadeného rozsudku ostatně nasvědčuje i to, že stěžovatelka ve své kasační stížnosti se závěry krajského soudu věcně polemizuje. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tak není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se proto dále soustředil na posouzení správnosti závěru krajského soudu, že skutkový stav, z něhož správní orgány vyšly, nemá oporu ve spise. Daný závěr krajský soud založil na posouzení obsahu utajované informace založené v části spisu, k níž neměl žalobce přístup, a kterou krajský soud vyhodnotil tak, že nesplňuje požadavek věrohodnosti, respektive možnosti ověření (verifikace) věrohodnosti. Poté, co se Nejvyšší správní soud seznámil s formou i obsahem utajovaných informací vedených pod č. j. V211-13/2016-OAM (dříve č. j. V83/2013-OAM), č. j. V211-14/2016-OAM (dříve č. j. V117/2016-OAM), č. j. V211-15/2016-OAM (dříve č. j. V118/2016-OAM) a č. j. V211-16/2016-OAM (dříve č. j. V5/2018-OAM), se s hodnocením krajského soudu neztotožnil. Uváděné informace naopak zdejší soud považuje v souladu s předchozí judikaturou za dostatečně přesné, přesvědčivé a věrohodné k učinění závěru o tom, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 75 odst. 2 písm. e) cizineckého zákona.

[16] Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud se k povaze a kvalitě utajovaných informací použitých jako podklad pro správní rozhodování v této věci

vyjádřil částečně v rámci předchozího řízení o kasační stížnosti stěžovatelky (viz rozsudek č. j. 3 Azs 246/2015 – 25; hodnocení shodných utajovaných informací, jako v nyní projednávané věci, se nicméně zdejší soud věnoval též v řízeních vedených mezi totožnými účastníky pod sp. zn. 1 Azs 330/2019 či sp. zn. 2 Azs 259/2019), kdy se ztotožnil s krajským soudem v jeho hodnocení utajované informace č. j. V83/2013-OAM za nesplňující požadavek věrohodnosti, respektive požadavek na možnost ověření věrohodnosti ze strany soudu.

[17] 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, Nejvyšší správní soud již dříve zevrubně vyložil mj. ve svém rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 – 57 (body 22 – 28). V odkazované věci přitom vystupovaly jako účastníci shodné subjekty jako v nyní vedeném řízení. Dané důvody jsou tedy oběma stranám již dobře známy. Pouze ve stručnosti lze proto 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 nálezy ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, nálezy ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu 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.

[18] 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 k závěrům, které z ní správní orgán vyvodil; úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 – 40, č. 3667/2018 Sb. NSS).

[19] 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.

pokračování

[20] Jak přitom podotkl Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1 Azs 330/2019 – 36, tato pravomoc správních soudů nikterak nezpochybňuje pravomoc správního orgánu I. stupně či žalované plnit funkci při kontrole migrace. Nelze však 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 přezkouvává 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.

[21] Nejvyšší správní soud na druhou stranu souhlasí se stěžovatelkou v tom, že správní řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu není trestním řízením. Zdejší 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 (viz nálezy Ústavního soudu 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 nevinny, takže orgány činné v trestním řízení nemohou použít jako důkaz nic, k čemu by odepřely obhájce 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.*“ (nálezy ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09).

[22] 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 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. 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 jinému řízení, nicméně relevantní pro jakékoli posuzování relevance utajovaných informací), na něž důvodně poukazuje i stěžovatelka: „*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 jakýmkoli 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.“ (důraz přidán).

[23] 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 vydání povolení k trvalému 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 reprodukuje obsah konkrétních důkazů z trestních řízení. Nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že relevantní skutečnosti musí být vždy doloženy konkrétními a autentickými důkazy z trestních řízení (odposlechy komunikačních prostředků, videozáznamy konkrétních osob a událostí, výslechy 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 cizinec (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, 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 případ nyní projednávané věci.

[24] 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 obraz více než výmluvný. O důvodném nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v ČR, nelze ani v nejmenším pochybovat.

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

pokračování

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

[27] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a bude proto vycházet z toho, že utajovaná informace, z níž správní orgány vycházely, je dostatečně přesvědčivá a věrohodná a postačuje pro závěr o důvodném nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v ČR.

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

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. května 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu