



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **A. M.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2018, č. j. MV-39761-6/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 73/2018 – 66,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 73/2018 – 66, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím ze dne 1. 3. 2018, č. j. OAM-41821-184/DP-2011, zamítlo ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě, kterou žalobce podal již dne 3. 6. 2011. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR podle § 56 odst. 1 písm. j) 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“). Žalovaná rozhodnutím ze dne 31. 5. 2018, č. j. MV-39761-6/SO-2018, zamítla 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 již třikrát po sobě posuzovaly správní soudy, včetně Nejvyššího správního soudu. Nejprve bylo původní rozhodnutí žalované v této věci zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) ze dne 22. 5. 2013, č. j. 57 A 29/2013 - 202, a kasační stížnost žalované proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní

soud rozsudkem ze dne 30. 1. 2014, č. j. 4 As 108/2013 – 69. Poté žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 2. 2014 zrušila předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátila k dalšímu řízení. Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 9. 2015, č. j. 57 A 71/2014 - 97, následně opět zrušil další rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil k dalšímu řízení. Také tento rozsudek byl podroben přezkumu Nejvyšším správním soudem (rozsudek ze dne 17. 6. 2016, č. j. 4 Azs 255/2015 – 49), který kasační stížnost žalované zamítl jako nedůvodnou a potvrdil závěr krajského soudu o nedostatečnosti podkladů pro vydání rozhodnutí ve věci, konkrétně informací, které správní orgány obdržely od Policie České republiky, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu (dále jen „ÚOOZ“), jakožto utajovaných informací v režimu utajení „vyhrazené“. Nejvyšší správní soud v tehdejší rozsudku uvedl, že neobstojí názor stěžovatele, že již z povahy příslušného podkladu (tj. z jeho formální klasifikace jakožto utajované informace) lze dovodit i jeho věrohodnost, přesvědčivost a relevanci. V daném případě ani okolnost, že informaci poskytl orgán vytvořený za účelem potírání nejnebezpečnějších forem kriminality, nemůže být důvodem pro automatické přiznání atributů věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance. Tyto atributy utajovaného podkladu musí posoudit nejprve správní orgány ve správním řízení a následně je povinen takovou úvahu učinit soud.

[3] Další rozhodnutí žalované opětovně zrušil krajský soud rozsudkem ze dne 24. 10. 2017, č. j. 57 A 110/2016 - 66, v němž 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. 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 již obsahuje označení zdroje informací o žalobci, a to konkrétní operativní činnost a konkrétní trestní řízení, pro posouzení věrohodnosti to nepostačuje. Věřodnost 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] Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud již ve svém v pořadí třetím rozsudku v této věci ze dne 20. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 - 60, který obsáhle citoval závěry jak ze své vlastní judikatury (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40), tak z judikatury Soudního dvora EU (rozsudek ze dne 4. 6. 2013, C- 300/11, ZZ proti Secretary of State for the Home Department) a Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 19. 9. 2017, č. stížnosti 35289/11, Regner proti České republice). Soud připomněl, že soudní přezkum správního rozhodnutí, jehož podklady tvořily utajované informace, představuje garanci spravedlivého procesu a vyrovnání procesní nerovnosti, která vzniká v důsledku toho, že účastníkovi řízení je odepřeno seznámit se s důkazy, z nichž správní orgán vycházel. Správní soud tak „supluje“ aktivitu účastníka řízení, který neví, co je obsahem těchto podkladů a nemůže se sám proti nim efektivně bránit.

[5] Nejvyšší správní soud v tehdejší řízení dospěl k závěru, že informace poskytnuté v režimu utajení lze považovat za neověřitelné a tyto podklady proto nezakládají dostatečně závažný zájem ČR odůvodňující zamítnutí žalobcovy žádosti. Soud přitom poznamenal, že není povinností správních soudů vyhledávat informace obsažené v trestních spisech (na které odkazovala žalovaná), ale tyto musí obstarat správní orgán sám a s jejich pomocí vytvořit úvahu, proč v dané věci nevyhověl žalobcově žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu. Pokud správní orgány mají k dispozici další závažné informace ohledně žalobce (obsažené v trestních

spisech, které se týkají jiných osob), pak nestačí, aby byly toliko v „mentální sféře“ správních orgánů, ale musejí být součástí správního spisu tak, aby se s jejich obsahem mohl správní soud při přezkumu seznámit.

[6] Správní orgány si v dalším řízení vyžádaly novou informaci označenou pod č. j. V5/2018-OAM a na jejím základě vydaly rozhodnutí přezkoumaná nyní napadeným rozsudkem krajského soudu. Ten dospěl k závěru, že ani tyto 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. Krajský soud v této části uzavřel, že chtějí-li správní orgány skutečně osvědčit závěr o tom, že pobyt žalobce na území ČR je v rozporu s jejími zájmy, musí do utajované části spisu založit konkrétní výsledky operativně pátrací činnosti týkající se osoby žalobce, z nichž vycházejí úvahy zpracovatele utajované informace. Konkrétně to znamená předložit nikoliv pouze úřední záznam o obsahu odposlechů, ale samotný záznam telekomunikačního provozu, stejně tak v případě sledování půjde o obrazový a zvukový záznam dané činnosti, s nimiž se bude moci soud seznámit nezprostředkovaně. Krajský soud k tomu poznamenal, že analogicky lze vycházet z ustanovení trestního řádu, která definují podobu a obsah daného typu důkazních prostředků.

[7] Krajský soud se v nyní napadeném rozsudku naopak neztotožnil s námitkou žalobce, že nezákonnost rozhodnutí žalované je dána i tím, že v řízení aplikovala úpravu zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 222/2017 Sb. Soud přitakal žalobci 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 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. Toto pochybení správních orgánů však nemohlo způsobit nezákonnost jejich rozhodnutí, neboť hmotněprávní úprava týkající se posouzení žádosti žalobce zůstala po obsahové stránce beze změny.

[8] Krajský soud pak považoval za předčasné zabývat se otázkou přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce, a to s ohledem na svůj závěr ohledně nezpůsobivosti obsahu utajované informace prokázat rozpor pobytu žalobce se zájmy ČR.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[9] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou založila na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. že napadený rozsudek je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů, případně v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[10] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož obsah utajovaných informací není dostatečným podkladem pro rozhodnutí o zamítnutí žalobcovy žádosti. Převažující zájem státu je v posuzovaném případě vyjádřen již samotnou povahou informace, která byla v souladu se zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, pořízena v režimu utajení

„vyhrazené“. Stanoviska byla pořízena ÚOOZ, resp. Národní centrálou proti organizovanému zločinu (dále jen „NCOZ“), specializovanou složkou Policie ČR, která se zabývá odhalováním a vyšetřováním organizovaného zločinu, tedy tou nejvážnější a pro společnost nejnebezpečnější formou kriminality, podílí se na udržování vnitřního pořádku a bezpečnosti; stanoviska jsou proto relevantním a směrodatným podkladem pro vydání správního rozhodnutí.

[11] Stěžovatelka dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101, podle něhož základ úvahy o naplnění určité skutkové podstaty mohou tvořit v podstatě jakékoliv informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať už je získal z jakýchkoliv zdrojů a jakýmkoliv způsobem. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou na určité míře odhadu, proto pro závěr o naplnění určitého bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Podle stěžovatelky z tohoto rozsudku nelyne, že by podkladem pro rozhodnutí musely být pouze svědecké výpovědi, popřípadě přepisy elektronické komunikace nebo další prostředky uvedené v napadeném rozsudku. Dle jejího názoru v něm krajský soud rozšířil své požadavky kladené na obsah utajované části spisu, neboť z rozsudku plyne, že nelze posoudit věrohodnost poskytnutých informací bez doložení důkazních prostředků pořízených ve smyslu příslušných ustanovení trestního řádu. Stěžovatelka navíc považuje tento závěr za rozporný s § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“).

[12] Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že pro posuzování věrohodnosti utajované informace lze analogicky vycházet z ustanovení trestního řádu. Poukazuje přitom na odlišnou povahu řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti pobytu a trestního řízení; právní řád negarantuje právo cizince na pobyt na území ČR a tento závěr již vyslovil i Ústavní soud v usnesení ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04. V řízení o pobytu cizince není rozhodováno o vině a trestu účastníka, nýbrž o jeho pobytovém oprávnění, přičemž je věcí suverénního státu, za jakých podmínek cizinci pobyt na svém území povolí. Správní orgány plní funkci kontroly migrace a jsou plně kompetentní rozhodovat o tom, zda pobyt cizince je či není v zájmu ČR, a je proto na nich, aby utajovanou informaci posoudily a vyhodnotily. Přestože skutečnosti uvedené v utajované informaci nepředstavují samy o sobě naplnění skutkové podstaty trestného činu, považuje stěžovatelka jejich obsah za dostatečně přesvědčivý a věrohodný pro zamítnutí žádosti z důvodu, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR. Tímto důvodem je zájem na zachování vnitřní bezpečnosti. Podle stěžovatelky utajovaná informace vedená pod č. j. V5/2018-OAM, která rozšířila tři předchozí informace, naplňuje požadavky vyjádřené krajským soudem v předchozím rozsudku ze dne 24. 10. 2017, č. j. 57 A 110/2016 - 66, neboť obsahuje i informace z příslušného trestního řízení a přesvědčivé důkazy z operativní činnosti ÚOOZ, resp. NCOZ. Obsah utajované informace je dostatečně konkrétní, obsahující údaje o konkrétních osobách, časové a místní údaje a rovněž údaje o způsobu činnosti, která měla být v rozporu se zájmy ČR. Utajovaná informace obsahuje nové skutečnosti, včetně uvedení zdrojů, a poskytuje dostatečné poklady, na základě kterých si lze učinit úsudek o jejich věrohodnosti. Stěžovatelka proto nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ pro rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Naopak má za to, že správní orgány vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu, na jehož základě lze učinit závěr, že byl naplněn důvod pro zamítnutí žalobcovy žádosti.

[13] Stěžovatelka pak dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že správní orgány postupovaly v řízení podle zákona o pobytu cizinců v nesprávném znění. Správní orgány postupovaly podle zákona ve znění jeho novely provedené zákonem č. 222/2017 Sb., tedy účinném v době rozhodování. Stěžovatelka je naopak přesvědčena, že nebylo možné postupovat

podle přechodného ustanovení zákona č. 222/2017 Sb., tj. podle zákona v dosavadním znění, neboť řízení o žalobcově žádosti bylo pravomocně skončeno a až posléze byla pravomocná rozhodnutí zrušena krajským soudem. Nejednalo se tak o řízení neskončené do nabytí účinnosti nové právní úpravy. Tento názor podle stěžovatelky podporuje také právní doktrína (například Vedral, J. a kol. Správní řád. Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon 2012): „*Při změnách právní úpravy sice obecně platí, že se správní řízení pravomocně neskončené před účinností novely právního předpisu (zákona) dokončují podle dosavadní právní úpravy, to však není případ zrušení pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení (a koneckonců ani zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu soudem podle § 78 soudního řádu správního). V tomto případě již správní řízení pravomocně skončeno bylo a teprve po právní moci rozhodnutí došlo k jeho zrušení, tato skutečnost však sama o sobě nemá za následek „obživení“ v mezidobí zrušené či změněné právní úpravy, podle které se rozhodovalo v době původního řízení. Přechodná ustanovení novel či nových zákonů se na to nevztahují, neboť ta dopadají (ve většině případech) pouze na řízení pravomocně neskončená. Pokud by se v těchto případech mělo postupovat podle právní úpravy platné a účinné v době původního správního řízení, musel by to zákon, kterým došlo v mezidobí ke změně právní úpravy, v přechodných ustanoveních výslovně stanovit. Jinak chybí právní opora k tomu, aby se při novém projednávání věci postupovalo podle již zrušené (tedy neplatné) právní úpravy.*“ Stěžovatelka upozornila na to, že stejný názor zastává i rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 2. 2016, č. j. 10 A 149/2015 - 43.

[14] S ohledem na vše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalobce. Ten poukázal na skutečnost, že napadený rozsudek je již čtvrtým rozhodnutím soudní moci v pořadí, v nichž byla shledána nezákonnost pravomocného rozhodnutí stěžovatelky. Při jisté dávce zjednodušení lze podle žalobce konstatovat, že nejprve správní orgány vyhledávaly formální chyby žádosti a následně přistupují k zamítnutí jeho žádosti s odůvodněním, že existuje utajovaná informace, která svědčí o tom, že pobyt žalobce není v zájmu ČR. Správní orgány tuto informaci po předchozích zásazích správních soudů doplňují, avšak žalobci tyto doplněné informace nejsou známy, a je tak zcela odkázán na důvěru v soudní moc. Sám tak může pouze konstatovat, že dle svého názoru není žádným ohrožením pro zájmy ČR, resp. u něj není nebezpečí, že by mohl narušovat veřejný pořádek, natož závažným způsobem. Ostatně již jen ze skutečnosti, že ode dne podání žádosti, od kdy s minimálními přestávkami pobývá na území ČR, se nedopustil žádného protiprávního jednání a nebyl pro žádné protiprávní jednání dle svých informací prověřován, lze dovozovat, že ohrožení zájmu ČR reálně neexistuje. Otázkou podle něj zůstává, jak dlouho lze kohokoliv, včetně cizince, do takové situace stavět, a kde jsou hranice rozhodování o právech jednotlivce v demokratickém právním státě. Žalobce je názoru, že stěžovatel i správní orgán I. stupně se pohybují daleko za těmito hranicemi. S ohledem na neznalost poslední doplněné utajované informace, k níž se nemůže vyjádřit a brojit proti ní, může toliko odkázat na rozsudek krajského soudu, který považuje za zákonný, logický a přezkoumatelný. Žalobce proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta a současně uvedl, že s ohledem na rozsah svého vyjádření a jeho obsah, kdy je odkázán na posouzení věci soudem, nepožaduje přiznat náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[16] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalobce k replice stěžovatelce, avšak ta se již dále nevyjádřila.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] Stěžovatelka založila kasační stížnost na důvodech uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy na nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a na nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

[19] Kasační soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť vlastní věcný přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tj. že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud dospěl k určitému závěru. Nejvyšší správní soud však neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným ani pro nesrozumitelnost, ani pro nedostatek důvodů či pro jiné vady řízení, které by mohly mít za následek nezákonnost. Předně úvahy krajského soudu uvedené v odůvodnění napadeného rozsudku mají oporu ve skutkových zjištěních, která vycházejí z posouzení utajované informace a jejího obsahu, nelze proto dospět k závěru, že by rozhodnutí postrádalo rozhodovací důvody. Tyto důvody jsou navíc z odůvodnění rozsudku zcela seznatelné a právní závěry, které krajský soud ze zjištěných skutkových okolností dovodil, jsou srozumitelné, o čemž svědčí i ta část kasační stížnosti, v níž s nimi stěžovatelka věcně polemizuje. Nejvyšší správní soud pak neshledal ani jakékoliv jiné procesní vady, které by mohly zakládat nezákonnost napadeného rozsudku.

[20] Nejvyšší správní soud se proto dále soustředil na právní posouzení věci 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. Po té, co se kasační soud seznámil s formou i obsahem utajovaných informací vedených pod č. j. V211-13/2016-OAM (dříve č. j. V83/2013-OAM), V211-14/2016-OAM (dříve č. j. V117/2016-OAM), V211-15/2016-OAM (dříve V211-7/2016-OAM) a V5/2018-OAM (které si vyžádal v jiném řízení vedeném pod sp. zn. 3 Azs 298/2019), s hodnocením krajského soudu se neztotožnil a naopak uváděné informace považuje v souladu s předchozí soudní judikaturou za dostatečně přesné, přesvědčivé a věrohodné k učinění závěru o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[21] Jak již bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud se k povaze a kvalitě utajovaných informací použitých jako podklad pro správní rozhodování v této věci vyjadřoval v předchozích řízeních o kasačních stížnostech již celkem třikrát, přičemž vždy se ztotožnil s krajským soudem v tom, že obsah utajovaných informací nesplňuje požadavek věrohodnosti, resp. nedostojí požadavkům na ověření věrohodnosti ze strany soudu.

[22] 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 kasační soud rovněž ve svém předchozím rozsudku v této věci ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 - 57 (body 22 – 28). 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 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 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.

[23] 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 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).

[24] 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.

[25] Tato pravomoc správních soudů nikterak nezpochybnuje 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 účastníkům 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 rozporu pobytu žalobce se zájmy ČR. Jinými slovy, v případě použití utajovaných informací, k nimž z legitimních důvodů je 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.

[26] 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. 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 nevinny, 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).

[27] 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). Pokud krajský soud v předchozím a nyní 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.

[28] 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 žalovaného. 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 obrázek 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 metadat, která reprodukují obsah konkrétních důkazů z trestních řízení, a nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že relevantní skutečnosti pro závěr o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR, musí být doloženy konkrétními a autentickými důkazy z trestních řízení (odposlechy komunikačních prostředků, videozáznamy konkrétních osob a událostí, výslechy policistů atd.). Nejvyšší správní soud v takovém případě považuje požadavek krajského soudu za nepřiměřený. Lze však připustit, že takový požadavek by byl na místě v případě, pokud by nesoulad pobytu žalobce se zájmy státu byl dovozován z jedné konkrétní skutečnosti či události zachycené v důkazu z trestního řízení; závěr o nesouladu pobytu cizince se zájmy ČR toliko na základě takové jinak osamocené skutečnosti by s ohledem na požadavky přesvědčivosti a věrohodnosti musel být postaven přímo na takovém důkazu, nikoliv jen na reprodukci jeho obsahu. To však není nyní projednáváný případ.

[29] 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. Informace nacházející se v utajované části správního spisu považuje kasační soud naopak za dostačující pro závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR, a z tohoto důvodu shledal napadený rozsudek krajského soudu jako nezákonný.

[30] Pokud jde o otázku, podle jaké právní úpravy měly správní orgány v řízení postupovat, je třeba při jejím řešení vyjít z toho, že po zrušení napadeného správního rozhodnutí soudem se nezahajuje nové správní řízení; naopak, to se vrací do stadia před vydáním zrušeného rozhodnutí, tj. do fáze již zahájeného (a tedy i neskončeného) správního řízení [srov. bod 36



rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 1 Azs 169/2018-32: „Kasační soud však dospěl k závěru, že takovému výkladu pojmu ‚skončená řízení‘ nelze přisvědčit. Jakkoliv stěžovatelka argumentuje tím, že dle doktríny k přechodným ustanovením se podle dosavadní právní úpravy posuzují pouze řízení dosud ‚pravomocně neskončená‘, podstatné v nyní projednávaném případě je, že řízení v důsledku kasačního principu „obživlo“ bez ohledu na to, zda dříve bylo či nebylo pravomocně skončeno.“, nebo Blažek, T. a kol. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, § 78: „Kasační (zrušující) rozsudek okamžikem nabytí právní moci odstraní napadené správní rozhodnutí (§ 54 odst. 5 SŘS) a věc se vrátí do stadia řízení u žalovaného správního orgánu existujícího před vydáním rozhodnutí. V nově otevřeném správním řízení se věc vrací do stadia rozhodování o řádném opravném prostředku, neboť (pravomocné) rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno a ve znovuotevřeném správním řízení je třeba rozhodnout znovu podle příslušného procesního předpisu.“].

[31] V takovém případě by se uplatnila obecná zásada, podle níž správní orgán rozhoduje dle úpravy účinné v době rozhodování (viz bod 28 výše citovaného rozsudku č. j. 1 Azs 169/2018 - 32). To však neplatí v případě, kdy zákonodárce z důvodu zachování právní jistoty v přechodných ustanoveních zákona výslovně stanoví opak, jako je tomu v tomto případě (a obdobně jako v případě posuzovaném v rozsudku č. j. 1 Azs 169/2018 - 32). Pokud přechodné ustanovení obsažené v čl. II zákona č. 222/2017 Sb. stanovilo, že „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“, pak je zřejmé, že správní orgány měly postupovat podle předchozí právní úpravy. Kasační soud neshledává důvodu, aby se správní orgán od tohoto výslovně stanoveného pravidla odchýlil pouze proto, že již vydal pravomocné správní rozhodnutí, které však bylo posléze soudem zrušeno. Závěr krajského soudu, podle něhož měly správní orgány postupovat v souladu s přechodným ustanovením zákona č. 222/2017 Sb. podle předchozí právní úpravy, proto považuje Nejvyšší správní soud za správný, byť sám o sobě nebyl a není důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatelky, neboť krajský soud správně uzavřel, že by tato vada nemohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 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, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. března 2020

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu