



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobce: **B. T. N.**, narozen X
státní příslušník Vietnamské socialistické republiky
ubytování zajištěno na adrese X
zastoupen advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlím Milady Horákové 1957/13, Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
sídlím náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 1. 2021, č. j. MV-197874-3/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 14. 1. 2021, č. j. MV-197874-3/SO-2020, se ruší a věc se jí vrací k dalšímu řízení.
- I. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku částku ve výši 15 342 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Předmětem sporu je zejména otázka, zda skutečnosti vyplývající z utajovaných informací dostatečně odůvodňují zamítnutí žalobcovy žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
2. Žalobce dne 2. 7. 2019 požádal o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 3. 11. 2020, č. j. OAM-44197-34/ZM-2019, žalobcovu žádost zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
3. Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla žalobcovo odvolání a potvrdila rozhodnutí ministerstva.
4. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

Obsah žaloby

5. Úvodem žalobce namítá, že správní orgány rozhodovaly výlučně na základě utajovaných informací, o nichž mu neposkytly ani ty nejzákladnější údaje, které by mu umožnily využití jeho práv. Správní orgány nehledaly rovnováhu mezi zájmem na zajištění spravedlivého procesu a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Žalobci nebylo ani v obecnosti sděleno, z jakých poznatků a důkazů správní orgány vycházely a co je jejich obsahem.
6. Ke zmínce žalované, že v rámci odvolacího řízení opatřila nový a klíčový podklad pro vydání rozhodnutí, žalobce namítá, že mu žalovaná ve vztahu k tomuto novému podkladu neumožnila uplatnění práva na vyjádření podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a s tím souvisejícího práva navrhopat důkazy. Ačkoli se jedná o utajovanou informaci, která je uchovávána mimo spis, měl být žalobce před vydáním rozhodnutí žalovanou upozorněn na její existenci. Žalobce má pochybnosti o věrohodnosti a zákonném způsobu pořízení informací, které NCOZ v utajeném režimu v této věci správním orgánům poskytuje. Neumožnění seznámení s podkladem získaným v odvolacím řízení je vadou, která je důvodem pro zrušení rozhodnutí. Žalobce rovněž namítá, že ve spise se nenachází žádný záznam o tom, jak žalovaná doplněnou utajovanou informaci pořídila, resp. že tento podklad existuje.
7. Podle žalobce je napadené rozhodnutí v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Žalobcovu zástupci je z vlastní činnosti i z činnosti dalších advokátů známo, že zcela shodně je na základě shodných utajovaných informací rozhodováno řádově ve stovkách případů žádostí o zaměstnanecké karty občanů Vietnamu, kteří tyto žádosti podali v zahraničí a na jejich vyřízení čekají, je mu však rovněž známo, že na základě těchto utajovaných informací není shodně rozhodováno i o žádostech o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty občanů Vietnamu, kteří již na území České republiky pobývají. Tito žadatelé o prodloužení zaměstnanecké karty přitom svoje žádosti o zaměstnaneckou kartu podávali ve stejném období, za stejných podmínek a často dokonce ke stejným zaměstnavatelům jako žalobce a další občané Vietnamu, avšak bylo jim vyhověno dříve, než ministerstvo začalo na žádosti uplatňovat utajované informace.
8. Žalobce dále namítá, že správní orgány k podkladům obsahujícím utajované informace neuvedly žádné doprovodné informace. Správní orgány neuvádějí ani způsob vzniku těchto podkladů a jak je pořídily, což by žalobci umožnilo posoudit jejich zákonnost a

použitelnost ve smyslu § 51 odst. 1 a § 2 odst. 1 a 2 správního řádu.

9. Žalobce cituje pasáže z rozhodnutí ministerstva, z nichž dovozuje, že ministerstvo k jeho osobě nemá žádné konkrétní informace, podle kterých by měl mít nějaké sklony k porušování zákona. Správní orgán I. stupně sice naznačuje jakési spojení žalobce s organizovaným zločinem, na druhou stranu však zdůrazňuje, že k žalobci osobně žádné negativní poznatky neexistují. Rozhodnutí ministerstva se proto jeví jako nedůvodné z hlediska závěru, že pobyt žalobce není v zájmu České republiky. Rozhodnutí správních orgánů jsou v tomto ohledu nepřezkoumatelná. Z judikatury podle žalobce vyplývá, že nepostačuje jakési nespecifikované spojení s organizovaným zločinem, ale je třeba, aby z utajovaných informací vyplývalo, že pobyt žalobce je neslučitelný se zájmy České republiky. To ovšem z napadeného rozhodnutí nevyplývá.
10. Žalobce namítá, že ze správních rozhodnutí není patrné, jak s jeho věcí souvisí výroční zpráva Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“) za rok 2018 a dva články Vojtěcha Blažka stažené z internetu týkající se registrace v systému Visapoint a registrace prostřednictvím telefonní linky k podání žádosti o pobytové oprávnění na Velvyslanectví České republiky v Hanoji a trestního řízení, které je v souvislosti s těmito registracemi v současnosti vedeno. Vypořádání této námítky v napadeném rozhodnutí je nepřezkoumatelné.
11. V reakci na zmínku ministerstva o usnesení vlády č. 474 žalobce uvádí, že vláda nemá žádnou kompetenci zasahovat do individuálního správního řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu. Žalobce v dané souvislosti odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 Azs 56/2019 – 50, a ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 – 54, č. 3904/2019 Sb. NSS. Žalobce namítá nezákonnou retroaktivní aplikaci daného usnesení vlády na svůj případ. Na tuto argumentaci žalovaná nereagovala.
12. Žalobce dále namítá nepřezkoumatelnost materiálních důvodů utajování obsahu podkladů pro rozhodnutí. Nemohl se vyjádřit k tomu, zda jsou utajovány v souladu se zákonem a uplatnit v tomto směru svoje procesní práva. Podle žalobce musí k utajení informace existovat materiální důvod, který musí správní orgány sdělit, což umožní ochranu před jejich libovůlí. Namítá, že je nepřezkoumatelné, zda tyto informace, o kterých správní orgán tvrdil, že jsou utajované, jsou skutečně utajovanými informacemi ve smyslu zákonné definice, a zda tedy použití § 169m odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců bylo v souladu se zákonem. Informace není utajovanou pouze proto, že je tak formálně označena, ale musí splňovat podmínky podle § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o utajovaných informacích“). Rozhodování na základě utajovaných informací, ke kterým nemá účastník řízení přístup a nemůže se k jejich obsahu a zákonnosti vyjádřit, je zákonným omezením práva na spravedlivý proces. Proto musí být utajované informace v řízení používány tak, aby tento zásah do základních práv byl co nejmenší. K podpoře své argumentace stran porušení práva na spravedlivý proces žalobce poukázal na rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. 10. 2020, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, stížnost č. 80982/12, a dále rozsudek SDEU ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11.
13. Žalobce navrhl, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Vyjádření žalované a žalobcova replika

14. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že odepření přístupu k utajovaným informacím není v rozporu s právem na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny, neboť garantem ochrany práv účastníka řízení je v takovém případě nezávislý soud, který zajistí nezneužití utajovaných informací správními orgány. Správní orgány nemají povinnost popsat, jakým způsobem byla utajovaná informace získána či jakou má povahu nebo zakládat do správního spisu listiny, z nichž by bylo zřejmé, jakým způsobem byly předmětné utajované informace získány. Žalovaná rovněž zastává názor, že žalobci nebylo možné umožnit v rámci odvolacího řízení řádné uplatnění práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, jelikož byla opatřeným novým podkladem pro vydání rozhodnutí utajovaná informace.
15. K námitce porušení zásady legitimního očekávání žalovaná uvádí, že žalobce nekonkretizoval případy, v nichž mělo být na základě shodných skutkových okolností rozhodnuto odlišně. Žalovaná dále podotýká, že nelze srovnávat postavení účastníků řízení, kteří jsou tzv. prvožadateli, s postavením žadatelů, kteří se na území České republiky již nacházejí a žádají o prodloužení platnosti stávajícího pobytového oprávnění. Žalovaná zdůraznila, že v těchto dvou odlišných případech nemůže být již z povahy věci rozhodováno na základě shodných skutkových a zejména právních skutečností.
16. Žalovaná dále uvádí, že v rámci odvolacího ani prvostupňového řízení nemohly být uváděny žádné doprovodné informace k utajovaným informacím, neboť by tím mohl být ohrožen účel jejich utajení. K námitce nepřezkoumatelnosti žalovaná uvádí, že je napadené rozhodnutí plně přezkoumatelné, dostatečně věrohodné a individualizované, nicméně s ohledem na podklady spočívající v utajovaných informacích, byly možnosti konkretizace těchto podkladů značně omezené. Také k podkladům spočívajícím ve výňatku z výroční zprávy BIS či zpráv z tisku žalovaná konstatuje, že se k nim nemůže blíže vyjádřit, aniž by naznačila nebo dokonce prozradila jejich obsah. Žalovaná odmítá námitku retroaktivní aplikace nařízení vlády č. 220/2019 Sb., neboť zamítnutí žádosti žalobce bylo zdůvodněno negativními poznatky získanými z utajovaných informací.
17. Žalovaná dále reaguje na výhrady k vyznačení stupně utajení, přičemž uvedla, že správní orgány nijak neodpovídají za určení stupně utajení u utajovaných informací. Správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn se zabývat tím, zda byly informace utajeny v souladu se zákonem o utajovaných informacích. K námitkám žalobce spočívajícím v porušení práva na spravedlivý proces s odkazem na analogii mezi čl. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „protokol č. 7 Úmluvy“) a čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice 2011/98/EU“), žalovaná uvádí, že vzájemný vztah mezi těmito dvěma články nelze dovodit. Žalovaná závěrem konstatuje, že právní řád České republiky nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky.
18. Žalovaná navrhuje, aby soud žalobu zamítl.
19. V replice k vyjádření žalované žalobce nejprve navrhuje provedení všech písemností obsahujících utajované informace jako důkazů za účelem ověření, zda tyto podklady splňují materiální podmínky utajení, jsou utajovány v souladu se zákonem, dále zda byly opatřeny v souladu se zákonem, zda je jejich obsah relevantní pro rozhodnutí o žádosti

o zaměstnaneckou kartu a k hodnocení z dalších hledisek. Žalobce požaduje, aby bylo umožněno jeho zástupci nahlédnout do písemností obsahujících utajované informace.

20. Žalobce dále uvádí, že se soud nemůže stát garantem ochrany jeho práv, pokud v maximální možné míře nebude žalobcově zástupci umožněno seznámit se s utajovanými informacemi a zaujmout k nim písemné stanovisko. Dle žalobce má soud v zájmu zachování žalobcových ústavních práv v pochybnosti o zpřístupnění vždy rozhodnout ve prospěch zpřístupnění. Není-li žalobci umožněno vyjádřit se k utajovaným informacím, nemůže mu soud nikdy poskytnout právní ochranu v takové míře jako v běžném kontradiktorním řízení. Žalobce rozporuje také skutečnost, že žalovaná se musela domáhat utajované informace písemně, přesto však není tato písemná komunikace s NCOZ písemně zachycena a založena do správního spisu, což je v rozporu se zákonem. Má také za to, že měl být informován o existenci nového podkladu v odvolacím spise a jeho podstatném obsahu, byť šlo o podklad utajovaný.
21. K argumentaci žalované ve vyjádření, že žalobce nespecifikoval žádné konkrétní případy, v nichž bylo rozhodnuto opačně oproti nyní projednávané věci, žalobce sdělil, že konkrétní případy musí být žalované známy z její úřední činnosti. Žalobce dále podotýká, že žalovaná nijak nereagovala na námitky, podle kterých zjevně neexistují žádné poznatky o neslučitelnosti žalobcova pobytu zájmy České republiky. Dle žalobce správní orgány nedostatečně hodnotily podklady, které neobsahovaly utajované informace, a nebyly uvedeny úvahy, jimiž se při hodnocení těchto podkladů správní orgány řídily. Žalobce dále polemizuje nad oprávněností vlády formulovat zájem České republiky, jak učinila usnesením č. 474. Nakonec žalobce nesouhlasí se závěry žalované ve vyjádření, jimiž odmítla přílehavost některé judikatury, na kterou odkazoval žalobce v žalobě, neboť je přesvědčen o její aplikovatelnosti.

Další průběh řízení před soudem

22. Soud zamítl žalobcovu žádost o nahlížení do utajovaných informací uchovávaných mimo správní spis usnesením ze dne 1. 7. 2021, č. j. 43 A 13/2021 – 46). Žalobce následně učinil podnět k přerušení řízení do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem v jiné obdobné věci. Současně soudu navrhl, aby předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, který dle žalobce protiústavně znemožňuje soudu zvážit zpřístupnění informací žalobci podle § 45 odst. 4 s. ř. s.

Zjištění z obsahu správního spisu

23. Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
24. Žalobce podal dne 2. 7. 2019 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty z důvodu dle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. K žádosti připojil i plnou moc ze dne 25. 6. 2019 pro paní T. T. T. T., kterou zmocnil k zastoupení na Zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji (tj. velvyslanectví) při osobním podání žádosti o vízum a žádosti o povolení k pobytu, konkrétně aby byla přítomna společně se žalobcem v průběhu celého úkonu a při veškerých jednáních s tím souvisejících. Dále předložil i plnou moc ze dne 25. 6. 2019 udělenou zástupci žalobce k zastupování ve všech věcech s výjimkou těch úkonů, ke kterým zmocnila paní T. T. T. T.. Velvyslanectví postoupilo žádost s přílohami ministerstvu přípisem ze dne 12. 7. 2019 (ministerstvu doručeno dne 22. 7. 2019).

25. Dne 13. 8. 2019 ministerstvo provedlo záznam do spisu o tom, že podkladem pro rozhodnutí jsou také písemnosti, které jsou podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis. Šlo o informaci č. j. V211-36/2017-OAM (Úřad vlády vedl pod č. j. V202/2018) a dále o informace č. j. V211-21/2017-OAM, D153/2019-OAM a D154/2019 OAM poskytnuté Policií České republiky, Národní centrálou proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování (dále jen „NCOZ“). Ministerstvo v záznamu uvedlo, že z utajovaných písemností vyplývá, že pobyt žalobce za účelem výkonu zaměstnání není v zájmu České republiky, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsáním v těchto podkladech. Prvostupňový orgán dále založil do správního spisu usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018, kterým vláda (i) vzala na vědomí informace obsažené v části III: materiálu č. j. V202/20218 – Imigrace do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik, a (ii) uložila ministru vnitra s účinností ode dne schválení tohoto usnesení omezit na velvyslanectví náběh žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění pouze na žádosti za účelem sloučení rodiny, studia a vědeckého výzkumu a dále na žádosti podávané na základě schválených migračních projektů.
26. Rozhodnutím ze dne 27. 9. 2019, č. j. OAM-44197-9/ZM-2019, ministerstvo žalobcovu žádost zamítlo a zaměstnaneckou kartu s odkazem na § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nevydalo s odůvodněním, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky. Na základě žalobcova odvolání žalovaná rozhodnutím ze dne 3. 1. 2020, č. j. MV-153243-5/SO-2019, rozhodnutí ministerstva zrušila a věc mu vrátila k novému projednání. Důvodem pro zrušení rozhodnutí byla jeho nezákonnost, resp. nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Utajovaná informace č. j. V211-36/2017-OAM a utajovaná informace NCOZ č. j. V211-21/2017-OAM, která se stala podkladem pro zpracování utajované informace ministerstva č. j. V211-36/2017-OAM, obsahují dle žalované pouze obecné informace ohledně bezpečnostních rizik vztahujících se k imigraci do České republiky z Vietnamu, a tudíž na neurčitý počet adresátů. Obecnost utajovaných informací ve vztahu k žalobci nebyla rozptýlena ani doplněnými utajovanými informacemi NCOZ č. j. D153/2019-OAM a č. j. D154/2019-OAM. Podle žalované utajované informace neodpovídaly požadavku judikatury na přezkoumatelnost, neboť nebyly podloženy konkrétními podklady či důkazy ani nebyl proveden výslech žalobce za účelem ověření jejich věrohodnosti.
27. Dne 21. 5. 2020 ministerstvo provedlo záznam do spisu, že podkladem pro rozhodnutí jsou také písemnosti, které jsou dle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis. Nad rámec již dříve uvedených utajovaných informací byla nově doplněna informace D181/2019-OAM poskytnutá NCOZ. Ministerstvo opět informovalo žalobce o tom, že z utajovaných písemností vyplývá, že jeho pobyt na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání není v zájmu České republiky, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsáním v těchto podkladech.
28. Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2020, č. j. OAM-44197-22/ZM-2019, ministerstvo žalobcovu žádost opětovně zamítlo a zaměstnaneckou kartu nevydalo s odkazem na § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a s odůvodněním, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky. Na základě žalobcova odvolání žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 9. 2020, č. j. MV-119438-3/SO-2020, rozhodnutí ministerstva opět zrušila a věc mu vrátila k novému projednání. Žalovaná konstatovala, že podkladové materiály a důvody prvostupňového rozhodnutí jsou (vyjma doplněné informace č. j. D181/2019-OAM) zcela identické jako v případě předchozího rozhodnutí. Nově doplněná

informace nenaplnuje požadavky kladené na její obsah zákonem a judikaturou. Nijak totiž nekonkretizuje předchozí utajované informace ve vztahu k jednotlivým případům, pouze doplňuje jejich zdroje a prameny. Nedostatek spočívající v obecnosti podkladů tak nebyl odstraněn.

29. Dne 15. 10. 2020 ministerstvo provedlo další záznam do spisu, že podkladem pro rozhodnutí jsou také písemnosti, které jsou dle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis. Nad rámec již dříve uvedených utajovaných informací nově doplnilo informaci ministerstva V89/2020-OAM.
30. Ministerstvo poté učinilo součástí správního spisu článek ze zpravodajského portálu idnes.cz s nadpisem „*Hackeři prolomili systém na udělování víz do ČR, vydělali stovky milionů*“ ze dne 16. 10. 2018 a dále článek ze zpravodajského portálu seznamzpravy.cz s nadpisem „*Hackeři z Česka prolomili vízový systém pro Vietnamce. Vydělali 750 milionů*“ ze dne 25. 11. 2019. Dále byla do správního spisu založena jako podklad pro rozhodnutí část 2.3 výroční zprávy Bezpečnostní informační služby za rok 2018 „Terorismus a organizovaný zločin“, v níž se mj. uvádí, že v září 2018 kriminalisté sekce organizovaného zločinu NCOZ zadrželi osm cizích státních příslušníků původem z Ruské federace a Vietnamské socialistické republiky, kteří jsou důvodně podezřelí z organizování trestné činnosti, která souvisí s podáváním žádostí o udělení pobytových oprávnění na území České republiky ze strany občanů Vietnamské socialistické republiky.
31. V návaznosti na výzvu ministerstva žalobce podal dne 22. 10. 2020 vyjádření k podkladům pro rozhodnutí, kde mj. poukázal na to, že ve správním spisu jsou jako nové podklady pro rozhodnutí založeny články ze zpravodajských portálů a část výroční zprávy Bezpečnostní informační služby, přičemž namítl, že svou žádost podal dávno poté, co bylo provozování systému Visapoint a telefonické linky ukončeno, a v době, kdy osoby, kterých se týkají články, byly ve vazbě.
32. Rozhodnutím ze dne 3. 11. 2020, č. j. OAM-44197-34/ZM-2019, ministerstvo žalobcovu žádost potření zamítlo a zaměstnaneckou kartu opět nevydalo s odkazem na § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců s tím, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky. Uvedlo, že jedním ze zájmů České republiky je snaha o omezení organizovaného zločinu i jeho negativních následků, které dopadají nejen do sféry jednotlivce, ale i celé společnosti. Ve vztahu k žalobci spočívá důvod, proč jeho pobyt není v zájmu České republiky, právě v rizicích, které jsou důsledkem organizovaného zločinu, přičemž ale upřesnil, že z žádné z utajovaných informací (ani posledně doplněné informace č. j. V89/2020-OAM) nevyplývá, že by sám žalobce byl členem organizované skupiny či zločinecké skupiny. Ministerstvo dále odkázalo na utajené informace získané od NCOZ, které obsahují popis konkrétních skutkových zjištění, týkají se určité skupiny cizinců, obsahují identifikaci zdrojů informací a jsou prosty názorů a domněnek, přičemž je dalo do souvislosti s informacemi ze sdělovacích prostředků a zprávy Bezpečnostní informační služby, které učinil součástí správního spisu z důvodu celého kontextu.
33. Utajované informace poskytnuté NCOZ rozhodně nevznikly v roce 2016, jak žalobce nepochybně dovozuje z konstrukce čísla jednacího. Většina z nich vznikla v roce 2019 a byla zařazeny do spisu založeného v roce 2016. Zákon správnímu orgánu neukládá uvádět k utajovaným informacím jakékoli doprovodné informace, kterých se domáhá žalobce. Ministerstvo považovalo za nadbytečné polemizovat s odvolacími námitkami souvisejícími

s informacemi o člancích z internetu a zprávou Bezpečnostní informační služby, neboť byly užity pouze „z důvodu kontextu“.

34. Žalobce napadl rozhodnutí ministerstva odvoláním, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla. Uvedla, že si od NCOZ vyžádala doplnění utajovaných informací a k této své žádosti obdržela utajovanou informaci vedenou pod č. j. V80/2020-SO, která je zpřesněním a doplněním všech vyhotovených utajovaných informací pořízených v průběhu předmětného správního řízení. V návaznosti na to žalovaná konstatovala, že prvostupňové rozhodnutí je, a to především s ohledem na obsah aktuálních utajovaných informací, dostatečně věrohodné a individualizované ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobkyně, plně přezkoumatelné a v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Vláda usnesením č. 474 vyjádřila zájem České republiky na zavedení určitého typu regulace ve vztahu k vydávání určitého typu oprávnění k pobytu. Nastavení kvót (nařízením vlády vydávanými na základě § 181b doplněného nově do zákona o pobytu cizinců) zohledňuje bezpečnostní rizika spojená s imigrací z daného regionu vztahující se zejména k přílivu nekvalifikovaných pracovníků na území České republiky. Žalobce sice žádost podal před zavedením kvót, ale vůle omezit počet určitých pobytových oprávnění vyjádřená prostřednictvím nařízení vlády je relevantní i pro něj. Žalovaná poukázala na hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích, která jsou důsledkem organizovaného zločinu a která jsou vymezena v utajovaných informacích, zejména v informacích č. j. V89/2020-OAM a V80/2020-SO. Žalovaná také uvedla, že skutečnost, že systém Visapoint nebyl v době podání žádosti využíván, nemá žádný vliv na zjištění prvostupňového orgánu o „spojení“ žalobce s organizovaným zločinem.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

35. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
36. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na skutečnost, že podkladem napadeného rozhodnutí byly utajované informace, nebyl soud, pokud jde o jejich hodnocení a přezkum, vázán uplatněnými žalobními body (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 As 5/2008 – 63, č. 1951/2009 Sb. NSS). Ve zbylém rozsahu soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
37. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
38. Soud rozhodl o věci přednostně mimo pořadí věcí (§ 56 odst. 1 část věty za středníkem s. ř. s.). Závažné důvody k tomuto postupu shledal zejména ve skutečnosti, že v obdobném postavení jako žalobce se nachází několik desítek dalších osob, které podaly ke správním soudům obsahově totožné žaloby, o nichž je však rozhodováno rozdílně (např. Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl rozsudkem ze dne 21. 6. 2021, č. j. 108 A 3/2021 – 59, Krajský soud v Českých Budějovicích dne 10. 8. 2021 rozsudky č. j. 61 A 6/2021 – 56 a č. j. 61 A 4/2021 – 65, naopak Krajský soud v Plzni žalobám vyhověl rozsudky ze dne 31. 8. 2021, č. j. 57 A 14/2021 – 56, a 9. 9. 2021, č. j. 57 A 16/2021 – 52). Soud předesílá, že se těmito rozhodnutími v některých aspektech inspiroval, dospěl ale i k dalším úvahám, které

v jejich odůvodněních (i s ohledem na nutně lakonické hodnocení utajovaných informací) nezaznamenal. Z důvodů zvláštní povahy případu, ve kterém hraje stěžejní roli hodnocení podkladů, jejichž obsah není možné do odůvodnění rozhodnutí pojmout, soud nevyčkával rozhodnutí o kasačních stížnostech podaných proti rozsudkům výše uvedených krajských soudů a řízení nepřerušoval. V tomto konkrétním případě totiž omezená možnost odůvodnění značně ztěžuje možnosti NSS jakožto sjednotitele judikatury sdílet konkrétní a dostatečně detailní argumenty svého rozhodování, ze kterých by mohl soud následně vycházet.

Posouzení žaloby

39. Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí pro zaměstnaneckou kartu obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).
40. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
41. Podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců se písemnosti nebo záznamy, které obsahují utajované informace, v řízení podle tohoto zákona uchovávají odděleně mimo spis a nestávají se jeho součástí.

I.A K námitkám nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů

42. Soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, jejichž důvodnost by postačovala k jejich zrušení; těmto námitkám nepřisvědčil.
43. Judikaturou obecně formulovaná kritéria přezkoumatelnosti správního rozhodnutí jsou v nynějším případě modifikována skutečností, že se rozhodnutí správních orgánů opírala o utajované informace, jejichž obsah se v odůvodnění těchto rozhodnutí nemohl jakkoli promítnout. Dle § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců totiž platí, že „[j]sou-li některé z podkladů rozhodnutí podle tohoto zákona utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění rozhodnutí pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.“ Citované ustanovení tedy zužuje rozsah požadovaného odůvodnění, a je tak ustanovením speciálním vůči § 68 odst. 3 správního řádu.
44. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích specifikovaly, z jakých utajovaných informací vycházely, a to včetně stupně jejich utajení. Soud po prostudování příslušných utajovaných informací dospěl k závěru, že nebylo v možnostech správních orgánů v daném ohledu své úvahy a důvody rozhodnutí blíže popisovat, neboť v opačném případě by již došlo k ohrožení utajovaných informací.
45. Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou též patrné důvody, pro které žalobcovu žádost o zaměstnaneckou kartu zamítly. Žalovaná své úvahy v tomto směru vyložila především na stranách 6 až 8 svého rozhodnutí, kde ve shodě s ministerstvem dospěla k závěru, že tyto spočívají „v bezpečnostních rizicích, jež jsou důsledkem organizovaného zločinu“. Žalovaná dále uvedla, že utajované informace „obsahují údaje o způsobu činnosti

organizované zločinecké skupiny, která je v rozporu se zájmy České republiky, a vztah účastníka řízení k ní, opírají se o konkrétní zdroje a v souhrnu a vzájemné souvislosti s ostatními utajovanými informacemi tak naplňují požadavky kladených na jejich obsah zákonem, judikaturou a rovněž povahou věci.“ Na stranách 9 a 10 pak žalovaná dovodila, že utajované informace jsou ve vztahu k žalobci dostatečným způsobem konkretizovány. Soud tak nepřisvědčil ani argumentaci, dle které rozhodnutí správních orgánů absentují úvahy, kterými se při hodnocení utajovaných informací řídily.

46. Nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí pak nezakládá ani založení výroční zprávy BIS za rok 2018 a dvou internetových článků do správního spisu. Žalovaná na straně 8 napadeného rozhodnutí uvedla, že tyto podklady podporují závěr o věrohodnosti a přesvědčivosti utajovaných informací. Na straně 10 svého rozhodnutí pak žalovaná dodala, že se k obsahu těchto listin nemůže s ohledem na obsah utajovaných informací blíže vyjádřit. Na této úvaze soud s ohledem na specifika nynější věci nic nepřezkoumatelného neshledal.
47. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné ani v otázce překročení pravomocí vlády při vydání usnesení č. 474. Z jeho odůvodnění je naopak zřejmé, že primárním důvodem zamítnutí žádosti byl obsah utajovaných informací, přičemž některé z nich byly podkladem citovaného usnesení. Otázka pravomoci vlády k jeho vydání proto nebyla pro věc ani podstatná. K tomu žalovaná pouze dodala, že z tohoto usnesení „*vyplývá nezáměr České republiky o pobyt účastníka řízení na území České republiky, který je odvozen od bezpečnostních rizik vztahujících se k přílivu nekvalifikovaných pracovníků na území České republiky, a to v souvislosti s organizovaným zločinem.*“
48. Žalovaná se vyjádřila též k námitce nenaplnění důvodů pro utajení informací, a to na stranách 10 a 11 napadeného rozhodnutí, kde uvedla, že odpovědným za stanovení odpovídajícího stupně utajení je původce informace. Je tedy zřejmé, jakým způsobem žalovaná uvedenou námitku posoudila, tj. že ji v podstatě nepovažovala za relevantní.
49. Na shora uvedených závěrech nic nemění skutečnost, že soud shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti části napadeného rozhodnutí ve vztahu k dílčí námitce uplatněné ve správním řízení a směřující proti závěru správních orgánů o vztahu žalobcova případu s organizovaným zločinem, jak soud popíše níže. Tato částečná nepřezkoumatelnost nicméně nebrání meritornímu přezkumu ostatních relevantních otázek, které mohly být přezkoumány (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

I.B K námitkám týkajícím se porušení žalobcových práv v důsledku nezpřístupnění utajovaných informací

50. Nedůvodnými shledal soud námitky, podle nichž žalobci nebylo ve správním řízení umožněno zjistit ani základní údaje o utajovaných informacích či alespoň obecné informace o poznatcích a důkazech, z nichž správní orgány vycházely. Soud však shledal postup správních orgánů zcela v souladu se zákonem. Žalobce měl možnost se ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu seznámit se s podklady rozhodnutí v rozsahu přípustném vzhledem k charakteru nynější věci, což ostatně v průběhu správního řízení také opakovaně učinil. Utajované informace nebyly a ani nesmí být součástí správního spisu. Proto jsou vedeny odděleně na základě § 17 odst. 3 správního řádu. Nicméně do správního spisu byly založeny úřední záznamy ze dne 13. 8. 2019, 21. 5. 2020 a 15. 10. 2020, jimiž

ministerstvo žalobce informovalo o tom, že mezi podklady pro jeho rozhodnutí jsou též utajované informace poskytnuté NCOZ. Tím ministerstvo zajistilo možnost seznámení se s podklady rozhodnutí v maximální možné míře, neboť charakter utajovaných informací jejich bližší specifikaci neumožňoval.

51. Soud potvrzuje závěry správních orgánů formulované v jejich rozhodnutích, dle nichž k utajovaným informacím nemohly být uváděny žádné doprovodné informace, neboť by tím mohl být ohrožen účel jejich utajení. Z toho důvodu tudíž nebylo možné vyhovět požadavkům žalobce na sdělení doprovodných údajů k utajovaným informacím. Rozsah sdělení úvah, podkladů a důvodů rozhodnutí vyplývá z § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dle něhož je nezbytné vždy respektovat povinnost nenarušit utajení informací. Není přitom procesním pochybením správních orgánů, pokud do spisu nezaložily podklady zachycující postup při zajišťování utajovaných informací. Žádnou takovou povinnost totiž zákon správním orgánům neukládá. S ohledem na uvedené správní orgány nemohly uvést ani žádné konkrétnější informace podporující závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky, neboť právě tím by již došlo k vyzrazení utajovaných informací.
52. Nedůvodná je též námitka, dle které žalovaná neumožnila žalobci vyjádření k upřesňující utajované informaci pořízené v rámci odvolacího řízení vedené pod č. j. V 80/2020-SO. Jak plyne ze shora uvedeného, správní orgány nesměly žalobci umožnit seznámení se se samotným obsahem této informace. O tom, že ve věci správní orgány budou rozhodovat i na základě utajovaných informací poskytnutých NCOZ, byl přitom žalobce již dříve informován. Formální výzva žalované k vyjádření k novým podkladům rozhodnutí, tj. nově opatřené utajované informace, by tak postrádala jakýkoli smysl. Soud nezpochybňuje, že žalovaná žalobci nesdělila ve formě záznamu do spisu skutečnost, že dalším podkladem, na základě něhož bude ve věci rozhodováno, je utajovaná informace uchovávaná mimo správní spis, a nesdělila ani její číslo jednací. V nynějším případě však tento postup neměl za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Nedůvodné jsou též dílčí námitky zpochybňující věrohodnost utajované informace č. j. V 80/2020-SO. Soud po jejím prostudování žádné takovéto pochybnosti nenabyl.
53. Nepřípadný je též žalobcův poukaz na rozsudek ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, v němž velký senát Evropského soudu pro lidská práva shledal porušení čl. 1 protokolu č. 7 Úmluvy zakotvující procesní záruky týkající se vyhoštění cizinců v případě vyhoštění stěžovatelů na základě důvodů obsažených v utajovaných informacích. Nelze totiž přehlédnout, že Evropský soud pro lidská práva vyslovil tento závěr – stručně řečeno – za situace, kdy sice k vyhoštění stěžovatelů došlo na základě utajované informace, avšak soudy nezkoumaly skutečnou potřebu jejich utajení a krátce po vyhoštění stěžovatelů byly na tiskové konferenci zveřejněny detaily důvodů pro vyhoštění v podrobnější podobě, než kterou měli v průběhu řízení k dispozici sami stěžovatelé; to potřebu utajení informací a omezení procesních práv stěžovatelů popíralo (srov. zejména odstavce 162 až 165 citovaného rozsudku). Závěry Evropského soudu pro lidská práva proto nelze bez dalšího přenášet do nynějšího řízení, v němž se naopak soud důvodností utajení informací, které byly podkladem rozhodnutí správních orgánů, zabýval a potřebnost zachování utajení informací nebyla relevantně zpochybněna (viz níže).
54. V obecné rovině soud naopak nezpochybňuje aplikovatelnost závěrů obsažených v rozsudku velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ve věci *ZZ proti Secretary of State for the Home Department*. V posuzované věci je však požadavek Soudního dvora Evropské

unie na zachování podstaty práva na spravedlivý proces dle čl. 47 Listiny práv Evropské unie vyvážen právě specifickou rolí soudu, který posuzuje věc komplexně a není vázán pouze v žalobě uplatněnými body. Nedůvodná je proto též námitka porušení čl. 8 směrnice 2011/98/EU.

55. Pro uvedené soud ani neshledal důvod k postoupení věci Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy pro namítanou protiústavnost § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, jak žalobce v průběhu řízení před soudem navrhl, neboť v posuzované věci by mu beztak nemohly být utajované informace podle § 45 odst. 4 s. ř. s. poskytnuty z důvodu možného ohrožení či vážného narušení činnosti policie.
56. Soud dále nepřisvědčil ani námitce porušení zásady obsažené v § 2 odst. 4 správního řádu, dle níž nemají při rozhodování obdobných případů vznikat nedůvodné rozdíly.
57. Předně nelze přehlédnout, že žalobce svá tvrzení o odlišném zacházení v podstatě nikterak nedokládá. Porušení určité správní praxe je ovšem otázkou skutkovou, která podléhá dokazování. Nelze tedy bez dalšího dospět k závěru, že správní orgány aplikují poznatky obsažené v utajovaných informacích v případech obdobného charakteru rozdílně. V každém konkrétním případě je zapotřebí zvažovat, zda obsah utajované informace představuje dostatečný podklad rozhodnutí právě v tom kterém řízení.
58. Zároveň však uvedená žalobní námitka obsahuje chybnou úvahu, dle které je postavení tzv. prvožadatelů a žadatelů o prodloužení pobytového oprávnění v kontextu nynější věci srovnatelné. Nelze považovat za skutkově shodná či obdobná řízení, v nichž je rozhodováno o žádosti o prodloužení pobytového oprávnění osob již pobývajících na území České republiky, s řízeními o žádostech o vydání zaměstnanecké karty s tzv. prvožadatelé, kteří doposud setrvávají ve své domovině. Žalovaná ve vyjádření k žalobě správně podotkla, že v rámci řízení o prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění je třeba posuzovat například také přiměřenost důsledků zamítavého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele.
59. Nedůvodná je též žalobcová polemika nad splněním zákonných podmínek pro utajení informací. Soud naopak po jejich prostudování shledal, že tyto informace veškeré podmínky pro jejich utajení ve smyslu zákona o utajovaných informacích splňují.
60. Již z rozhodnutí správních orgánů je zřejmý důvod utajení informací, neboť jak ministerstvo, tak žalovaná uvedly, že se jedná o informace ohledně rizik plynoucích z organizovaného zločinu; to ostatně soud sám ověřil. Již z toho je zřejmé, že se jedná o informace, jejichž vyjádření či zneužití by mohlo způsobit újmu České republice nebo by mohlo být pro Českou republiku nevýhodné ve smyslu § 2 písm. a) a § 3 zákona o utajovaných informacích. Utajované informace jsou zároveň podřaditelné pod některé obecně formulované položky nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, a to zejména (avšak nikoli výhradně) bod 7 přílohy č. 1 citovaného nařízení. Bližší konkretizace důvodů utajení však již s ohledem na možné ohrožení utajovaných informací není možná.
61. Pro posouzení věci je klíčové také to, že o vyznačení stupně utajení informace rozhoduje dle § 22 odst. 1 zákona o utajovaných informacích její původce. Podle § 22 odst. 2 citovaného zákona přitom „[v]yznačení stupně utajení na utajované informaci musí být zachováno po celou dobu trvání důvodů utajení. Bez souhlasu původce nebo poskytující cizí moci nesmí být stupeň utajení změněn nebo zrušen.“ Přinejmenším ve vztahu k informacím poskytnutým ze

strany NCOZ tudíž žalovaná ani ministerstvo nemohly samy stupeň utajení změnit či přímo zrušit.

62. Veškerá žalobcem citovaná judikatura, na niž v této souvislosti odkázal (rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 – 65, ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016 – 45, a ze dne 31. 10. 2018, č. j. 3 As 38/2018 – 29), se vztahuje k problematice poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím; není tak bez dalšího na nyní posuzovanou věc automaticky aplikovatelná. Žalobce ostatně ani vztah této judikatury k nyní posuzované věci blíže neobjasnil, neboť pouze uvedl, že její optikou je nutno nahlížet též na § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců.
63. Nedůvodné jsou též námitky týkající se aplikace usnesení vlády č. 474 a nařízení vlády č. 220/2019 Sb. Ani jeden z těchto aktů totiž nepředstavoval rozhodující důvod pro zamítnutí žalobcovy žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Tím byl obsah utajovaných informací, který se v uvedených aktech vlády toliko zřetelněji projevil, neboť vláda při přijetí usnesení č. 474 vycházela z téhož dokumentu jako správní orgány v nynější věci, tj. materiál nazvaný *„K imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik“*. V nynějším případě se však navíc nejednalo o podklad jediný, neboť správní orgány jej doplnily o podklady poskytnuté od NCOZ. Žalobcova polemika s tím, zda má vláda pravomoc vyjadřovat zájem na regulaci určitého typu oprávnění k pobytu, potažmo, zda správní orgány údajně retroaktivně aplikovaly nařízení č. 220/2019 Sb., je tak pro posouzení věci zcela irrelevantní.

I.C Utajované informace jako podklad pro rozhodnutí

64. Těžiště celého sporu nicméně nepředstavují shora řešené otázky víceméně procesního charakteru, ale otázka, zda na základě doplněných utajovaných informací vedených pod č. j. V89/2020-OAM (které si opatřilo ministerstvo) ve spojení s utajovanými informacemi vedenými pod č. j. V80/2020-SO (které si opatřila žalovaná), jež mají blíže konkretizovat původní utajované informace č. j. (i) V211-36/2017-OAM, (ii) V211-21/2017-OAM, (iii) D153/2019-OAM, (iv) D154/2019 OAM a (v) D181/2019-OAM, lze důvodně učinit závěr o tom, že v žalobcově případě je dána překážka pro vydání zaměstnanecké karty.
65. Za důvod této překážky správní orgány označily to, že žalobcův pobyt na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání na pracovní pozici uvedené v žádosti o vydání zaměstnanecké karty není v zájmu, České republiky pro hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích, jež jsou důsledkem organizovaného zločinu a s nímž má být žalobce v jistém blíže nespecifikovaném vztahu. Naopak nebylo sporu o tom, že původní utajované informace nebyly dostatečným podkladem pro zamítnutí žalobcovy žádosti, neboť žalovaná je ve svých dvou rozhodnutích předcházejících napadenému rozhodnutí vyhodnotila jako nedostatečné z hlediska individualizace konkrétního případu, což vedlo k předchozím dvěma zrušením rozhodnutí prvostupňového orgánu.
66. 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. V řízeních s utajovanou informací je proto nutné najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy, a to zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož „bezpečnostní způsobilost“ je zkoumána (čl. 36 Listiny), a zájmem

na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017-57). Nejen judikatura NSS, ale též Ústavního soudu (srov. náleze ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, náleze ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), ESLP (srov. rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2017 ve věci Regner proti České republice, stížnost č. 35289/11) a Soudního dvora EU (srov. 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 zpřístupněny (k tomu viz vypořádání námitek výše), musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů. 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 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 (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 – 40, dále viz rozsudky NSS ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017 – 57, a ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 – 28).

67. 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. 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). Rovněž ve vztahu k řízení ve věcech pobytu cizinců platí závěry vyslovené NSS v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 – 101: *„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.“*
68. 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 (viz rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 Azs 226/2020 – 30). Za takových okolností by si již soud mohl učinit úsudek, zda jsou informace natolik věrohodné, aby mohly zasáhnout do osudu žalobce v podobě zamítnutí jeho žádosti.

Jakkoliv tedy není po příslušných orgánech požadován důkaz jistoty pravdivosti informací, musí být tyto informace podepřeny konkrétností, specifikací zdrojů a uvedením dalších okolností podporujících věrohodnost informace, aby existoval dostatečný podklad pro závěr, že daná eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění (viz rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2016, č. j. 3 Azs 239/2015-35).

69. Po pečlivém prostudování a řádném posouzení utajovaných informací, z nichž správní orgány vycházely, dospěl soud k názoru, že tyto informace neskytají jednotlivě ani ve svém souhrnu dostatečný podklad pro závěry, které správní orgány učinily, tedy že žalobcův pobyt na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání na pracovní pozici uvedené v žádosti o zaměstnaneckou kartu není v zájmu České republiky.
70. Soud v obecné rovině nemá výhrad proti výkladu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, resp. skutkové podstaty pro neudělení pobytového oprávnění spočívající v tom, že pobyt cizince není v zájmu České republiky, který správní orgány provedly v souladu s platnou právní úpravou a ustálenou judikaturou. Ani z hlediska věrohodnosti a přesvědčivosti soud nemá vůči doplněným utajovaným informacím vedeným pod č. j. V89/2020-OAM ve spojení s utajovanými informacemi vedenými pod č. j. V80/2020-SO výhrad. Ovšem z judikatury (např. výše citovaný rozsudek NSS č. j. 2 Azs 259/2019 – 28) plyne, že správní soud musí přezkoumat utajované informace nejen z hlediska věrohodnosti a přesvědčivosti, ale též z hlediska relevance ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil. A právě toto kritérium nebylo podle názoru soudu v projednávané věci naplněno.
71. V napadeném rozhodnutí (s. 8) provedla žalovaná následující hodnocení doplněných utajovaných informací ve vztahu k žalobcově případu, resp. jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty podané v červenci 2019: *„S ohledem na hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích, jež jsou důsledkem organizovaného zločinu, nebyl shledán pobyt účastníka řízení v zájmu České republiky. Bezpečnostní rizika jsou ve vztahu k účastníku řízení vymezena v utajovaných informacích, a to zejména v utajované informaci vedené pod č. j. V89/2020-OAM a utajované informaci vedené pod č. j. V 80/2020-SO, které blíže konkretizují předchozí utajované informace ve vztahu k jednotlivým konkrétním případům, obsahují údaje o způsobu činnosti organizované zločinecké skupiny, která je v rozporu se zájmy České republiky, a vztah účastníka řízení k ní, opírají se o konkrétní zdroje a v souhrnu a vzájemné souvislosti s ostatními utajovanými informacemi tak naplňují požadavky kladené na jejich obsah zákonem, judikaturou a rovněž povahou věci. Komise tak považuje obsah utajovaných informací v souvislosti s ostatními podklady pro vydání rozhodnutí (usnesením vlády České republiky č. 474, výňatkem z výroční zprávy BIS z roku 2018 týkající se terorismu a organizovaného zločinu a informacemi ze sdělovacích prostředků), za dostatečně přesvědčivý a věrohodný pro zamítnutí žádosti účastníka řízení z důvodu, že jeho pobyt na území není v zájmu České republiky.“*
72. V projednávané věci tedy správní orgány dovodily, že jsou u žalobce dána rizika, která jsou důsledkem organizovaného zločinu. Podle názoru soudu ovšem ani doplnění utajovaných informací neposkytuje dostatečnou relevanci k tomuto závěru, a to zejména z časového hlediska.
73. Správní orgány se ostatně vůbec nevypořádaly s žalobcem opakovaně namítanou skutečností, že svou žádost, jejíž zamítnutí je předmětem tohoto soudního přezkumu, podala v červenci 2019, a to s pomocí svého zástupce a bez toho, že by k podání žádosti

byla využita registrace v systému Visapoint nebo jiném objednacím systému na velvyslanectví v Hanoji. Přitom z informací získaných z veřejně dostupných zdrojů, které samo ministerstvo učinilo součástí správního spisu, a to z *důvodu celkového kontextu*, jasně vyplývá, že vyšetřovaná trestná činnost organizované skupiny se týkala právě systému Visapoint a byla odhalena někdy v podzimních měsících roku 2018. Ačkoli žalobce namítal časovou a věcnou disproporci mezi uvedenou trestnou činností a datem podání žádosti, ministerstvo ani žalovaná tyto námitky náležitě nezohlednily.

74. V tomto bodě je tedy napadené rozhodnutí nepřekoumatelné pro nedostatek důvodů, což samo o sobě postačuje pro jeho zrušení.
75. Soud k tomu dodává, že registrační systém Visapoint byl pro přetrvávající nedostatky a na základě setrvalé kritiky ze strany správních soudů zrušen ke dni 31. 10. 2017 (k tomu srov. zejména tzv. májovou judikaturu rozšířeného senátu – rozsudky ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36, č. 3603/2017 Sb. NS), poté byl příjem žádostí na jisté kratší období pozastaven a následně byl zaveden „systém telefonického objednávání v kombinaci s tzv. živou frontou“, který rovněž nesplňoval požadavky vymezené v judikatuře. NSS v rozsudku ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 Azs 178/2020 – 105, shrnul situaci ohledně registrace ke sjednání termínů pro osobní podání žádostí o dlouhodobá víza (včetně zaměstnaneckých karet) na velvyslanectví v Hanoji v období od cca poloviny roku 2018 (tedy po zrušení systému Visapoint), následovně:

[42] Usnesením č. 474 vláda uložila ministru vnitra ve spolupráci s ministrem zahraničních věcí omezit na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji sběr žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění, s určitými výjimkami. NSS je z jeho úřední činnosti známo, že zastupitelský úřad s odvoláním na toto usnesení vlády nezajišťoval od července 2018 možnost podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu. K této praxi se vyjádřil v rozsudku č. j. 1 Azs 2/2019 - 54, kde ji označil za nezákonnou, protože z pohledu principů materiálního právního státu nemohla vláda svým usnesením, tedy rozhodnutím politické povahy, zavést obecnou regulaci určenou pro neurčitý okruh adresátů. Také v případech dalších stěžovatelů, kteří v období faktického postupu zastupitelského úřadu podle usnesení č. 474 požádali o upuštění od povinnosti podat žádost osobně, shledal NSS tuto žádost důvodnou (viz např. rozsudek ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 Azs 135/2019 - 29).

[43] V návaznosti na rozsudek č. j. 1 Azs 2/2019 - 54 zastupitelský úřad sběr žádostí obnovil a dne 6. 6. 2019 umožnil registraci ke 200 termínům pro osobní podání žádostí. Informace o spuštění registrace byla zveřejněna v předstihu dne 22. 5. 2019. Následující termín pro registraci 9. 7. 2019 byl zrušen, což bylo opět ohlášeno v předstihu, následoval až termín registrace 9. 8. 2019. Žalobci požádali o zaměstnanecké karty spolu s žádostí o upuštění od povinnosti podat žádost osobně ve dnech 24. či 25. 7. 2019.

[44] Dne 31. 7. 2019 nabyl účinnosti § 181b zákona o pobytu cizinců, jenž zmocňuje vládu nařízením stanovit počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, které je možné podat na konkrétním zastupitelském úřadě. Následně 1. 9. 2019 nabylo účinnosti nařízení vlády č. 220/2019 Sb., v jehož příloze 2 se stanoví pro zastupitelský úřad v Hanoji kvóta nula přijatých žádostí o zaměstnaneckou kartu v programu kvalifikovaný zaměstnanec.

76. Při vědomí absence dostatečného odůvodnění v reakci na žalobcovu odvolací námitku soud komplexně prostudoval utajované informace a (aniž by mohl být více konkrétní) uvádí, že se neztotožňuje s názorem žalované, že by žalobcem namítané nevyužití systému Visapoint či jiného objednacím systému při podání žádosti nebylo relevantní, tedy nemohlo mít žádný vliv na závěr prvostupňového orgánu o „spojení“ žalobcova případu

s organizovaným zločinem, resp. že by *v žalobcově individuálním případě* byla dána rizika, která jsou důsledkem organizovaného zločinu.

77. Soudu není zřejmé, jak by mohla být dána spojitost mezi žádostí žalobce o zaměstnaneckou kartu podanou v červenci 2019 za pomoci zástupce a bez registrace v systému Visapoint a trestnou činností páchanou organizovanou skupinou v souvislosti s registračním systémem Visapoint (jehož provoz byl ukončen k 31. 10. 2017), pokud k odhalení této trestné činnosti a vzetí do vazby podezřelých osob mělo dojít v měsících září a říjnu 2018. Navíc v situaci, kdy systém přijímání žádostí byl v období od července 2018 do června 2019 zcela pozastaven.
78. Je třeba poznamenat, že rizika na straně žalobce dovodily správní orgány, nikoli, že by je přímo ve vztahu k žalobci popsal v utajovaných informacích NCOZ. Stejně tak je třeba na tomto místě připomenout, že ministerstvo v odůvodnění (posledního) prvostupňového rozhodnutí zdůraznilo, že z žádné z utajovaných informací (ani posledně doplněné informace č. j. V89/2020-OAM) nevyplývá, že by žalobce sám byl členem organizované skupiny či zločinecké skupiny, což následně nezpochybnila ani žalovaná v napadeném rozhodnutí.
79. Ani pokud by byla dána výše popsaná absentující „časová souvislost“ (což dle soudu není), je soud toho názoru, že z podkladů rozhodnutí nevyplývá, že by udělení zaměstnanecké karty *právě žalobci* bylo v rozporu se zájmy České republiky. Byť jsou utajované materiály po provedeném doplnění v jistém smyslu skutečně *„individualizované ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce“*, závěry, které z nich správní orgány vyvozují, by bylo možno v kontextu informací výslovně uvedených v materiálech NCOZ č. j. V211-21/2017-OAM a D154/2019-OAM v podstatě vztáhnout na výrazně širší okruh žadatelů (neurčitý, avšak jistě značný počet), což by byl závěr zjevně absurdní a bez odpovídající plošné avšak transparentní reakce státu (který se z pohledu soudu ostatně na vzniku širšího problému do značné míry podílel svou neschopností dostat výše citovanou judikaturou kladeným požadavkům na zavedení lidsky důstojných procesů v oblasti migrace) také diskriminační. Totéž pak platí o tam popsaných rizicích, která, ač do jisté míry individualizována a podepřena v naposledy doplněných utajovaných materiálech, nijak nezohledňují konkrétní situaci žalobce. Pakliže správní orgány přímo ve vztahu k žalobci neopatřily a nevyhodnotily další poznatky (mezi něž mohou patřit např., nikoliv však výlučně, okolnosti svědčící o jeho vazbách a zázemí na území České republiky i Vietnamu, jeho záměrech či postojích), pak jsou uvedená bezpečnostní rizika pouhou obecnou spekulací ignorující možnost přítomnosti legitimních fenoménů.
80. Soud proto dospěl k závěru, že ani doplněné utajované informace neposkytují dostatečnou oporu pro závěr, že pobyt žalobce na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání není v zájmu České republiky pro hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

81. Vzhledem k výše uvedenému zrušil soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
82. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení úspěšný, a má tak proti žalované právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Ty představují jednak zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč

a dále náklady související se zastoupením žalobce advokátem ve výši 12 342 Kč, které zahrnují odměnu advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, písemné podání žaloby a replika k vyjádření žalované) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a náhradu hotových výdajů 900 Kč za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je žalobcův zástupce společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů řízení i náhrada této daně počítaná z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náklady žalobce tak celkem činí celkem 15 342 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, použitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. září 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu