



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **U. H.**, zastoupena JUDr. Vladimírou Pajerovou, advokátkou se sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2024, č. j. 6 A 54/2022-51,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2024, č. j. 6 A 54/2022-51, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 27. 5. 2022, č. j. OAM-68684-46/ZM-2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 35 047 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její právní zástupkyně JUDr. Vladimíry Pajerové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobkyně domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2024, č. j. 6 A 54/2022-51, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2022, č. j. OAM-68684-46/ZM-2021. Tímto rozhodnutím žalovaný podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1, § 37 odst. 2 písm. a), § 56 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítl žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti její zaměstnanecké karty a platnost této zaměstnanecké karty neprodloužil, neboť shledal, že existuje důvodné nebezpečí, že by

žalobkyně mohla při svém pobytu na území ČR závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně podala dne 13. 9. 2021 žádost o prodloužení doby platnosti její zaměstnanecké karty. V rámci správního řízení se žalobkyně dne 10. 1. 2022 prostřednictvím své tehdejší zástupkyně seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí a rovněž se k nim vyjádřila. Následně byl dne 15. 3. 2022 proveden výslech žalobkyně. Poté žalovaný do spisu vložil s odkazem na § 36 odst. 3 větu druhou správního řádu záznam ze dne 22. 3. 2022, č. j. OAM-6868439/ZM-2021, jímž dal žalobkyni na vědomí, že podkladem pro vydání rozhodnutí jsou také písemnosti a záznamy, které obsahují utajované informace, a proto se uchovávají dle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců mimo spis. S ohledem na povahu těchto podkladů podle žalovaného není možné, aby se s nimi žalobkyně seznámila v jakékoli podobě, neboť by došlo ke zmaření účelu jejich utajení. Z tohoto důvodu žalovaný informoval žalobkyni dle svých slov alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. V této souvislosti žalovaný konstatoval, že *„[z]jištěné osobní jednání účastnice řízení představuje nebezpečí veřejnému pořádku na území České republiky, a to tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem. Narušení veřejného pořádku ze strany účastnice řízení může ve svém základě působit proti jednotlivci, ale i proti celospolečenským zájmům, přičemž se tak nemusí nutně sestávat příkladně ze spáchání zločinů, ve kterých je přímo užito násilí proti jednotlivci či skupině, ale i ty nenásilné činy nebo jednání, které mají hlubší přesah do společnosti. Za příklad takových jednání, tedy narušení základních právních norem, tak může být považována i hospodářská kriminalita, která je ve své podstatě kriminalitou nenásilnou s mimořádným sociálním a ekonomickým dopadem na vnitřní stabilitu státu.“* Žalovaný následně vyzval žalobkyni k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž žalobkyně tohoto svého práva využila a dne 5. 4. 2022 se s danými podklady prostřednictvím své tehdejší zástupkyně seznámila. Dne 28. 4. 2022 zaslala žalovanému své vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, v němž mj. uvádí, že si není vědoma, že by se dopustila jednání, které představuje nebezpečí veřejnému pořádku, a konstatuje, že *„má mít právo se ke skutečnostem vyjádřit, případně by měla mít právo na konání doplňujícího výslechu, při němž budou objasněny či vysvětleny všechny skutečnosti, které mohly vést ke shora uvedeným závěrům“*.

[3] Žalovaný dospěl k závěru, že z utajovaných informací vyplývá důvodné nebezpečí, že by žalobkyně mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek, přičemž taková skutečnost je dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1, § 37 odst. 2 písm. a), § 56 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Dle žalovaného informace poskytují popis konkrétních skutkových zjištění a jednání žalobkyně ve vztahu ke konkrétním skutečnostem a působí tím věrohodně a přesvědčivě. Utajované informace nasvědčují tomu, že žalobkyně může být zapojena do páčání určité formy trestné činnosti. Popisované skutečnosti mohou být v rozporu s normami, které se považují za nevyhnutelné pro fungování demokratického státu a společnosti. Žalovaný zmínil, že za narušení veřejného pořádku může být považována i například hospodářská kriminalita.

[4] Žalovaný se zabýval rovněž důsledky neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty žalobkyně z hlediska jejího soukromého a rodinného života a dospěl k závěru, že tyto dopady nebudou s ohledem na chráněný veřejný zájem nepřiměřené. Žalovaný si byl vědom, že na území ČR pobývá manžel žalobkyně, A. H. (nar. X) a jejich dva nezletilí synové A. H.

pokračování

(nar. X, během řízení o kasační stížnosti zletil) a K. H. (nar. X), všichni státní příslušníci Ázerbájdžánské republiky. Rodina žalobkyně může učinit rozhodnutí, zda bude realizovat svůj rodinný život v zemi svého původu, nebo zůstane v ČR i bez žalobkyně, přičemž pobytový status jejich rodinných příslušníků nebude dotčen. O děti by se na území ČR mohl starat jejich otec, jehož příjem je dostatečný. Žalobkyně žije na území ČR od roku 2019 a do země původu se několikrát ročně vrací za svou matkou a sestrou. Ani započatá integrace žalobkyně do české společnosti nemůže převážit nad důvodem, pro který není vyhovováno její žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Žalobkyně i její synové jsou finančně zabezpečeni prostřednictvím příjmů jejího manžela, přičemž žalobkyně je v produktivním věku, zdravotně i pracovně způsobilá, a neexistuje tedy překážka, proč by nemohla nastoupit do zaměstnání v zemi původu. Jelikož žalobkyně i její synové žili na území ČR výrazně menší část svého života než v zemi původu, neexistuje žádná závažná překážka pro to, aby se opět integrovali ve svém domovském státě.

[5] Žalovaný též uvedl, že žalobkyně se s podklady pro rozhodnutí seznámila, přičemž jejich součástí byl mimo jiné zmiňovaný záznam do spisu o existenci utajovaných informací jako podkladu pro vydání rozhodnutí a v obecné rovině v něm bylo uvedeno, co z těchto informací vyplývá. Žalobkyně tedy byla v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu řádně seznámena s podklady pro rozhodnutí. Žalovaný považoval opakovaný výslech žalobkyně za nadbytečný, neboť žalobkyně mohla kdykoliv během řízení vyjádřit své stanovisko. Z těchto důvodů žalovaný žádost žalobkyně zmíněným rozhodnutím ze dne 27. 5. 2022, č. j. OAM 68684 46/ZM 2021, zamítl a platnost její zaměstnanecké karty neprodloužil.

[6] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 28. 2. 2024, č. j. 6 A 54/2022-51, zamítl. Městský soud se seznámil s utajovanými informacemi a dospěl k závěru, že jsou z hlediska požadavků na přesvědčivost, přesnost a věrohodnost pro účely tohoto správního řízení dostačující. Tyto informace obsahují popis konkrétních skutkových zjištění učiněných příslušným orgánem, jsou dostatečně konkrétní, komplexní, vzájemně se doplňují a potvrzují. Informace poskytují názorný a celistvý obraz o jednání žalobkyně, které svědčí o její vazbě na prostředí vyvíjející činnost proti zájmům ČR, přičemž se nejedná o informace vypovídající o jednorázové aktivitě žalobkyně, ale naopak o soubor aktivit probíhajících dlouhodobě. Pro závěr o rizikovitosti žalobkyně jsou podle městského soudu podstatné rovněž ty skutečnosti, které se zdánlivě netýkají jejího vlastního jednání, nýbrž popisu fungování relevantního prostředí. Zasazují totiž poznatky o žalobkyni do kontextu ohrožení veřejného pořádku. Městský soud poukázal na to, že pro zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty postačuje existence důvodného nebezpečí, že by její držitel mohl při dalším pobytu na území ohrozit veřejný pořádek, přičemž podstata utajovaných informací tkví právě v tom, že další pobyt žalobkyně na území ČR představuje určité riziko z hlediska možného narušení veřejného pořádku. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že je žalobkyně bezúhonná a nebylo proti ní vedeno žádné trestní ani správní řízení.

[7] Podle městského soudu byla žalobkyně informována o tom, že podkladem pro vydání rozhodnutí v její věci budou mimo jiné utajované informace, přičemž byla rovněž poučena, že s ohledem na povahu podkladů není možné, aby se s utajovanými informacemi jakkoli seznámila. Žalobkyni nebyla upřena žádná procesní práva v souvislosti s rozhodováním na základě utajovaných informací. Pokud žalovaný odmítl žalobkyni zpřístupnit utajované informace, jednal v souladu se zákonným postupem upraveným

v § 169m odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný v úředním záznamu ze dne 22. 3. 2022 sdělil žalobkyni podstatu důvodů, které plynou z utajované informace, a tak jí umožnil, aby se s utajenými informacemi alespoň v obecné rovině seznámila. Sdělením jakýchkoli konkrétnějších informací či detailů by mohlo dojít k ohrožení důvodů jejich utajení. Výše uvedeným postupem žalovaný zajistil v maximální možné míře ochranu procesních práv žalobkyně a svým postupem naplnil § 36 odst. 3 správního řádu. Dle městského soudu tak nedošlo k porušení práva žalobkyně na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[8] Podle městského soudu žalovaný dostatečně přezkoumal zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně vyvolaný napadeným rozhodnutím. Žalovaný bral ohled na její soukromý a rodinný život a vzal v úvahu všechny relevantní skutečnosti, které v řízení uvedla sama žalobkyně, a dále ty, které mu byly známy z jeho úřední činnosti, přičemž zohlednil dobu pobytu žalobkyně a její rodiny na území ČR, ekonomickou aktivitu a okolnosti výdělečné činnosti žalobkyně i jejího manžela a pobyťová oprávnění ostatních členů rodiny. Žalovaný dále přihlédl ke všemu, co žalobkyně uvedla při svém výsledku, kde dostatečně podrobně vylíčila okolnosti svého soukromého a rodinného života, včetně finanční a majetkové situace, studia nezletilých synů, vazeb na zemi původu a zdravotního stavu. Na základě zjištěných skutečností žalovaný správně vyhodnotil, že žalobou napadené rozhodnutí sice bude mít dopady na ni i na její rodinu, avšak vzhledem k důvodům, pro které byla její žádost zamítnuta, jde o následky adekvátní a zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně a její rodiny je přiměřený. Žalobkyně i její manžel jsou v produktivním věku, zdravotně způsobilí a schopní být výdělečně činní; žalobkyně kromě zaměstnání ještě podniká, a to bez vazby na konkrétní místo podnikání, rodina je tedy dostatečně finančně zabezpečena. Rodina žije mimo zemi původu od roku 2018, resp. 2019, což soud nehodnotil jako dobu, kdy by již zanikly všechny kulturní a sociální vazby a integrace zpět do země původu by již nebyla možná. Žalobkyně má v zemi původu nemovitý majetek i blízké příbuzné, nelze tedy mít za to, že by se tam rodina ocitla zcela bez zázemí a sociálních vazeb. Ani studium synů není na překážku, žalobkyně neuvádí, proč by synové nemohli studovat v zemi původu. Blízký vztah k otci žalobkyně, který podniká na území České republiky, rovněž soud nepovažuje za mimořádnou okolnost bránící vystěhování rodiny z území ČR. Městský soud má za to, že závislost synů na matce je v tomto věku již přirozeně oslabena, a žalobkyně neuvádí žádné mimořádné okolnosti, které by svědčily o opaku. V uvedeném městský soud nespatřuje výjimečnou situaci z hlediska vážného dopadu do rodinného života žalobkyně.

[9] Městský soud konstatoval, že Úmluva o právech dítěte požaduje ochranu práva dítěte na osobní kontakt s oběma rodiči, nestanoví však, že oba rodiče musí žít se svými dětmi v jednom státě, naopak předpokládá, že k oddělení dítěte od rodičů může dojít. Žalovaný pak v žalobou napadeném rozhodnutí posoudil mimo jiné věk obou synů a také míru závislosti na každém z rodičů. Napadené rozhodnutí nebrání rodině, aby vycestovala společně, přičemž návrat synů do země původu, kde žili většinu svého života a kde mají blízké příbuzné, městský soud nepovažoval za rozporný s Úmluvou o právech dítěte.

[10] K námitce neprovedení doplňujícího výsledku žalobkyně městský soud uvedl, že žalobkyně měla v průběhu správního řízení dostatečný prostor k uplatnění a precizaci svých tvrzení. Žalovaný pak aktivně zjišťoval konkrétní okolnosti života žalobkyně. I bez doplňujícího výsledku tak žalovaný získal dostatečné povědomí o fungování rodiny, aby

pokračování

mohl posoudit dopad ztráty povolení k pobytu žalobkyně (zaměstnanecké karty) na ni a na ostatní rodinné příslušníky. Skutečnost, že první nahlédnutí do spisu a výslech žalobkyně časově předcházely úřednímu záznamu ze dne 22. 3. 2022, v němž žalovaný žalobkyni informoval o tom, že představuje nebezpečí veřejnému pořádku na území České republiky, nemá dle městského soudu na zjištění žalovaného vliv.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž předně rekapituluje skutkový stav věci. Dle stěžovatelky městský soud neposoudil správně kvalitativní požadavky na utajované informace, tj. zejména na jejich individualizaci, ověřitelnost, relevanci, a současně ani míru a intenzitu zásahu do veřejného zájmu. Městský soud sice odkázal na judikatorní závěry, stěžovatelka však má pochybnosti o tom, že je správně aplikoval na nyní posuzovanou věc. Stěžovatelka byla zkrácena na svém právu na spravedlivý proces tím, že se nemohla bránit proti obsahu utajované informace, která byla součástí podkladů pro vydání rozhodnutí. Má rovněž pochybnosti o tom, zda součástí utajovaných informací jsou konkrétní důkazy prokazující jejich pravdivost, přičemž kvalitu utajovaných informací měl posoudit právě městský soud. I z formulací obsažených v napadeném rozsudku je patrné, že stěžovatelka žádnou závadnou činnost nevyvíjela, pouze by ji mohla vyvíjet, což je pravděpodobně dovozeno z toho, že zřejmě někdo v jejím okolí nějaké rizikové jednání činil. Dle stěžovatelky je nepřípustné, aby jí byla připisována vina za jednání třetích osob, a to zejména za situace, kdy ona sama nic nečinila a nemá ani možnost se k tomu jakkoli vyjádřit. Stěžovatelka je přesvědčena, že nebylo prokázáno důvodné nebezpečí, že by mohla při svém pobytu v ČR narušit veřejný pořádek. Dosavadní řízení podle stěžovatelky popírá základní principy práva na spravedlivý proces a odporuje principu presumpce nevin.

[12] Dle stěžovatelky nebyl v řízení dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Stěžovatelka nesouhlasí s argumentací, že v průběhu správního řízení měla dostatečný prostor k uplatnění svých tvrzení. Stěžovatelčin výslech probíhal za situace, kdy vůbec neměla ponětí o existenci utajovaných informací ani o jejich vlivu na další průběh řízení. Otázky ze strany pracovníka žalovaného, kterého nelze považovat za nestranného, byly stručné, a proto i ona odpovídala stručně. Nebyl s ní proveden ani dodatečný výslech, o který žádala poté, co se o utajovaných informacích dozvěděla. Stěžovatelka by tak měla možnost sdělit mnohem detailnější údaje o svém soukromém a rodinném životě, aby žalovaný mohl odpovídajícím způsobem posoudit přiměřenost žalobou napadeného rozhodnutí. Dále stěžovatelka poukazuje na to, že městský soud měl na jednání pouze 30 minut, takže je zřejmé, že své rozhodnutí měl předem připravené. Stěžovatelce není jasné, jak mohl městský soud, který má hrát klíčovou roli při přezkoumání utajovaných informací, považovat stěžovatelčin výslech v rámci správního řízení za dostatečný. Městský soud měl stěžovatelku sám vyslechnout, když připustil, že ona sama žádnou konkrétní nebezpečnou aktivitu nevyvíjela.

[13] Stěžovatelka nesouhlasí ani s posouzením přiměřenosti zásahu do rodinného života, a to zejména ve vztahu k jejím synům. Dle stěžovatelky je dospívání u mladšího syna obdobím, které je pro něj z hlediska formování osobnosti velmi důležité. Pro dospívajícího člověka často představuje rodina jediný pevný bod v jeho životě, a role pečující matky je proto zcela zásadní. Stěžovatelka odkazuje na všechny skutečnosti, které již byly z její strany uvedeny v žalobě či které plynou z obsahu spisu.

[14] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud žalobou napadené rozhodnutí i rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že není rozhodné, jakým způsobem jsou utajované informace hodnoceny, ale zda jsou skutečně přesvědčivé a hodnověrné. Stěžovatelka byla informována o tom, že podkladem pro rozhodnutí budou také utajované informace. Nebylo povinností žalovaného informovat stěžovatelku o existenci utajovaných informací již v průběhu probíhajícího výsledku. Stěžovatelčin výsledek měl ověřit především to, zda v jejím případě neexistují tak výjimečné skutečnosti, že by neprodloužení doby platnosti její zaměstnanecké karty znamenalo nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života. Stěžovatelka se mohla k utajované informaci vyjádřit, a proto žalovaný považoval opakované provedení jejího výsledku za nadbytečné, přičemž stěžovatelka ani nezmiňovala, jaké skutečnosti měly být jejím výsledkem zjištěny. Žalovaný v průběhu správního řízení informoval stěžovatelku o tom, že představuje nebezpečí veřejnému pořádku a že původ tohoto nebezpečí spočívá v činnosti hospodářské. Stěžovatelka mohla případně namítat podjatost osoby vedoucí s ní výsledek či vznášet námitky ohledně jeho průběhu. K tvrzenému zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky a její rodiny žalovaný konstatoval, že nerozporuje, že vycestování stěžovatelky z území ČR způsobí újmu její rodině, především pak jejím nezletilým synům. Na druhé straně však stojí veřejný zájem na zachování veřejného pořádku, pro který stěžovatelka představuje hrozbu. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Přerušení řízení

[16] Nejvyšší správní soud při projednávání věci zjistil, že usnesením ze dne 23. 11. 2023, č. j. 10 Azs 53/2022-46, desátý senát zdejšího soudu ve věci zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty cizinci, a to rovněž na základě utajovaných informací, přerušil řízení o kasační stížnosti a předložil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžnou otázku: „*Brání výklad čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní úpravy, která znemožňuje soudu, aby v soudním řízení rozhodl o nahlížení do utajovaných písemností nebo záznamů, které byly v řízení před správním orgánem o vydání jednotného povolení – ve smyslu čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu při vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci – uchovávané odděleně mimo správní spis?*“ Věc byla vedena Soudním dvorem jako *Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců*, C-761/23.

[17] Desátý senát tak učinil, neboť nabyl pochybnost o souladu § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 31. 7. 2019, jenž vylučuje v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech upravených zákonem o pobytu cizinců použití § 45 odst. 4 s. ř. s., s právem Evropské unie. Na základě § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců je totiž v těchto věcech vyloučena možnost předsedy senátu správního soudu rozhodnout ve smyslu § 45 odst. 4 s. ř. s. o tom, že písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace, které byly v řízení před správním orgánem uchovávané odděleně mimo spis, mohou být poskytnuty k nahlížení účastníkovi řízení nebo jeho zástupci, pokud předseda senátu dojde poté, co si k dané otázce vyžádá vyjádření orgánu, který utajované informace

pokračování

poskytl, k závěru, že tímto postupem nemůže dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.

[18] V nyní posuzované věci je právní rámec, ať již jde o unijní nebo vnitrostátní právo, obdobný jako ve věci posuzované desátým senátem, přičemž i v nynějším případě stěžovatelka namítá dotčení práva na spravedlivý proces vzhledem k tomu, že se nemohla seznámit s utajovanými informacemi, které vedly k zamítnutí její žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, a současně ze spisu městského soudu vyplývá, že osoba zplnomocněná zástupkyní stěžovatelky na základě substituční plné moci nahlížela dne 21. 2. 2024 do tohoto spisu, jehož součástí byl v té době již rovněž správní spis žalovaného, ovšem vzhledem ke zmiňované dikci § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců byla zcela vyloučena možnost nahlížení stěžovatelky či její zástupkyně do utajené části správního spisu. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předložené předběžné otázce tedy mohlo být relevantní i pro posouzení kasační stížnosti podané v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud proto podle § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. usnesením ze dne 18. 4. 2024, č. j. 5 Azs 64/2024-38, přerušil řízení o kasační stížnosti, a to do doby rozhodnutí Soudního dvora o uvedené předběžné otázce.

[19] Soudní dvůr vydal usnesení ze dne 4. 10. 2024, *Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců*, C-761/23, ECLI:EU:C:2024:879, jímž o předběžné otázce rozhodl takto: „Články 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení se zásadou rovnocennosti musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která vnitrostátnímu soudu, jenž přezkoumává legalitu rozhodnutí o pobytu, které bylo přijato na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 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 a je založeno na utajovaných informacích, zakazuje, aby dotyčné osobě sám povolil k těmto informacím přístup, má-li za to, že se nezpřístupnění těchto informací této osobě nejvíce odůvodňuje, kdežto v řízeních, která se netýkají práva pobytu cizinců, soud takovou pravomoc má.“

[20] S ohledem na odpadnutí překážky, resp. rozhodnutí Soudního dvora o uvedených předběžných otázkách, Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 11. 2024, č. j. 5 Azs 64/2024-42, rozhodl o pokračování v řízení.

[21] V tomto usnesení Nejvyšší správní soud zároveň účastníkům sdělil, že pokud se hodlají k věci po rozhodnutí Soudního dvora vyjádřit, nechť tak učiní ve lhůtě jednoho týdne od jeho doručení.

[22] Stěžovatelka ve svém vyjádření uvedla, že usnesení Soudního dvora neřeší to, že od počátku řízení dochází, dle jejího názoru, k porušení jejích základních lidských práv, a to především práva na spravedlivý proces. Skutečnost, že Soudní dvůr nevyslovil, že by § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců byl v rozporu s čl. 41 a 47 Listiny základních práv EU, neznámá, že by toto ustanovení nemohlo být v rozporu s ústavními předpisy; proto by dle stěžovatelky měl Nejvyšší správní soud posoudit jeho ústavnost. Stěžovatelka upozorňuje, že měla být informována o podstatě důvodů, které z utajované informace plynou, což se však v nyní posuzované věci nestalo. Tento nedostatek tak bránil stěžovatelce vyjádřit se k důvodům, na kterých žalobou napadené rozhodnutí stojí, čímž bylo porušeno

její právo na jakoukoliv účinnou obranu. Dle stěžovatelky došlo též k porušení principu presumpce neviny, neboť byla naopak předjímana její vina. Celé rozhodnutí žalovaného i rozsudek městského soudu jsou postaveny na potencialitě. Městský soud stěžovatelku ani nevyslechl, a stěžovatelka tak nebyla vyslechnuta nestranným orgánem, a to navíc za situace, kdy v době svého výslechu před žalovaným nevěděla o existenci utajované informace. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatelky o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty je postaveno pouze na utajovaných informacích, k nimž nemá stěžovatelka přístup. V takovém případě měl městský soud pečlivě a nestranně věc posoudit, neboť stěžovatelka se mohla spolehnout pouze na jeho nezávislý a nestranný přezkum. Městský soud se však spokojil s informacemi, které mu přeložil žalovaný. Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vyzval žalovaného ke sdělení, zda by do utajované části spisu mohl nahlédnout advokát s bezpečnostní prověrkou. Dle stěžovatelky nemají omezení uvedená v § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců své legitimní opodstatnění, přičemž v řízení došlo k porušení jejich procesních práv. Rozsudek městského soudu je tak nezákonný.

[23] Žalovaný se k věci po rozhodnutí Soudního dvora nevyjádřil.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud předně k námitce stěžovatelky vztahující se k dotčení práva na spravedlivý proces z důvodu, že se nemohla seznámit s utajovanými informacemi, které vedly k zamítnutí její žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, a s ohledem na § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, dle kterého byla zcela vyloučena možnost nahlížení stěžovatelky či její zástupkyně do utajované části správního spisu, a to i v rámci nahlížení do spisu městského soudu, odkazuje na závěry Soudního dvora ke shora vymezené předběžné otázce. Soudní dvůr ve zmíněném usnesení *Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců* též konstatoval:

„Soudní dvůr považoval za slučitelný s článkem 47 Listiny systém, v němž se příslušný vnitrostátní soud může seznámit jak se všemi důvody, tak s nimi souvisejícími důkazy, na jejichž základě bylo dotčené rozhodnutí přijato, ale rovněž ověřit, zda okolnosti související s bezpečností státu, kterých se dovolává vnitrostátní orgán, skutečně brání úplnému sdělení těchto důvodů a důkazů [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, NW a PQ (Utajované informace), C-420/22 a C-528/22, EU:C:2024:344, bod 108 a citovaná judikatura].

pokračování

Pokud jde o soudní přezkum těchto okolností, měl Soudní dvůr za to, že za účelem zajištění dodržení článku 47 Listiny stačí, aby příslušný vnitrostátní soud mohl, dovodí-li, že uvedené okolnosti nemohou obstát, umožnit vnitrostátnímu orgánu, aby dotyčnému sdělil chybějící důvody a důkazy [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, NW a PQ (Utajované informace), C-420/22 a C-528/22, EU:C:2024:344, bod 109 a citovaná judikatura].

Pokud se v takovém případě vnitrostátní orgán rozhodne nesdělít všechny důvody a důkazy s nimi související, musí příslušný soud za účelem dodržení článku 47 Listiny přezkoumat legalitu dotčeného rozhodnutí pouze na základě důvodů a důkazů, které byly sděleny [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, NW a PQ (Utajované informace), C-420/22 a C-528/22, EU:C:2024:344, bod 110 a citovaná judikatura].

Naopak v případě, že příslušný vnitrostátní soud rozhodne, že okolnosti namítané vnitrostátním orgánem brání úplnému sdělení těchto důvodů a důkazů, měl Soudní dvůr za to, že příslušný vnitrostátní soud může tyto důvody a důkazy zohlednit, přičemž odpovídajícím způsobem zváží relevantní požadavky, a uvedl, že pokud tento soud zamýšlí takto postupovat, musí dbát na to, aby byla dotyčné osobě sdělena podstata důvodů, na nichž je založeno dotčené rozhodnutí, způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, NW a PQ (Utajované informace), C-420/22 a C-528/22, EU:C:2024:344, bod 111 a citovaná judikatura].

Soudní dvůr však rovněž upřesnil, že pokud je tato povinnost sdělit informace porušena, je uvedený soud povinen z toho vyvodit důsledky podle vnitrostátního práva [rozsudek ze dne 25. dubna 2024, NW a PQ (Utajované informace), C-420/22 a C-528/22, EU:C:2024:344, bod 112 a citovaná judikatura].

Z výše uvedeného vyplývá, že příslušný vnitrostátní soud musí případně zvážit sdělení všech důvodů a důkazů nebo jejich části nezávisle na jejich případném utajení a dále že členské státy mohou příslušnému vnitrostátnímu orgánu vyhradit pravomoc sdělit, či nesdělít tyto důvody nebo důkazy, za předpokladu, že příslušný vnitrostátní soud má pravomoc vyvodit důsledky z rozhodnutí, které tyto orgány nakonec v tomto ohledu přijaly [rozsudky ze dne 25. dubna 2024, NW a PQ (Utajované informace), C-420/22 a C-528/22, EU:C:2024:344, bod 113, a ze dne 29. července 2024, protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, bod 99].

Pokud vnitrostátní orgán neodůvodněně brání sdělení všech informací, na nichž je založeno dotčené rozhodnutí, nebo jejich části, takové řešení v každém případě může zajistit plné dodržování článku 47 Listiny, jelikož zaručuje, aby nesplnění procesních povinností tímto orgánem nevedlo k tomu, že soudní rozhodnutí bude založeno na skutečnostech a dokumentech, s nimiž se žadatel nemohl seznámit, a k nimž se tedy nemohl vyjádřit [rozsudky ze dne 25. dubna 2024, NW a PQ (Utajované informace), C-420/22 a C-528/22, EU:C:2024:344, bod 114, a ze dne 29. července 2024, protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, bod 100].

Nelze tudíž mít za to, že k zajištění účinné soudní ochrany při posuzování legality rozhodnutí týkajícího se uplatnění směrnice 2011/98 je nezbytné, aby vnitrostátní soud, k němuž byl podán opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí, disponoval pravomocí sám sdělit žadateli některé utajované informace, pokud se neposkytnutí těchto informací žadateli, případně prostřednictvím jeho advokáta, nejeví jako odůvodněné [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. dubna 2024, NW a PQ (Utajované informace), C-420/22 a C-528/22, EU:C:2024:344, bod 115, a ze dne 29. července 2024, protectus, C-185/23, EU:C:2024:657, bod 101].“

[27] Podle Soudního dvora tak není nezbytné, aby vnitrostátní soud posuzující zákonnost rozhodnutí týkajícího se uplatnění 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 měl pravomoc sám sdělit žadateli některé utajované informace, pokud se neposkytnutí těchto informací žadateli (případně jeho zástupci) nejeví jako odůvodněné (k tomu viz též Soudním dvorem citované předchozí rozsudky Soudního dvora ze dne 25. 4. 2024, *NW a PQ (Utajované informace)*, C-420/22 a C-528/22, ECLI:EU:C:2024:344, bod 115, a ze dne 29. 7. 2024, *protectus*, C-185/23, ECLI:EU:C:2024:657, bod 101). Podle Soudního dvora není v rozporu s články 41 ani 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení se zásadou rovnocennosti, pokud vnitrostátní soud nemůže sám povolit přístup k utajovaným informacím, kdežto v řízeních, která se netýkají práva pobytu cizinců, soud takovou pravomoc má. Ustanovení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců tedy není samo o sobě problematické z hlediska unijního práva.

[28] Nejvyšší správní soud přitom již ve svém rozsudku ze dne 7. 11. 2024, č. j. 10 Azs 53/2022-104 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že toto ustanovení není v rozporu ani s ústavním pořádkem ČR, když konstatoval: „*Podstatné totiž zůstává, že soud je povinen zajistit, aby podstatu důvodů žadateli sdělil (alespoň) správní orgán. Pokud tedy soud dospěje k závěru, že žadateli byla ve správním řízení odeprána informace nedůvodně (tj., že její zpřístupnění nemůže ohrozit nebo vážně narušit činnost zpravodajských služeb nebo policie), znamená to také, že žadateli nemohla být řádně sdělena podstata důvodů rozhodnutí (viz část III.A.). Od obecné úpravy se tedy soudní řízení s užitím § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců liší pouze v tom, že informaci nemůže žadateli zpřístupnit soud během soudního řízení. Tato odlišnost však podle NSS nedosahuje takové intenzity, aby nepřípustně zasáhla do základního práva žadatele na spravedlivý proces (nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 12/19, bod 69, a tam citovaná judikatura).*“ Nejvyšší správní soud tedy ani v nyní posuzované věci neshledal důvod předložit věc Ústavnímu soudu.

[29] Nejvyšší správní soud však v nynější věci dovodil, že žalovaný porušil svou povinnost sdělit stěžovateli podstatu důvodů, na nichž je žalobou napadené rozhodnutí založeno. Tím došlo k porušení mj. jejího procesního práva vyplývajícího z § 36 odst. 3 správního řádu. Dle tohoto ustanovení, „*[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.*“. K citovanému ustanovení, tedy k právu účastníka na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, publ. pod č. 4328/2022 Sb. NSS, konstatoval, že pravidlo o tom, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, je jednou ze zákonných záruk v rámci ústavně

pokračování

chráněných principů spravedlivého procesu. Výjimkou z tohoto pravidla je pak situace, kdy jsou podkladem rozhodnutí písemnosti a záznamy, které se za podmínek dle § 17 odst. 3 správního řádu uchovávají odděleně mimo spis, ovšem v takovém případě má účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, právo se s těmito podklady seznámit alespoň v podobě, která nezmaří účel jejich utajení, a není-li to možné, má správní orgán povinnost sdělit takovému účastníku alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají.

[30] S tímto ustanovením správního řádu pak souvisí i posouzení toho, zda žalovaný dostal požadavkům § 169m zákona o pobytu cizinců, neboť dané ustanovení sice představuje dílčí zvláštní úpravu oproti obecné úpravě správního řádu, použitelnost § 36 odst. 3 správního řádu však nevylučuje.

[31] Podle § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců 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.“.

[32] Podle § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců, pokud vyjde „v řízení na základě informace nebo stanoviska policie nebo zpravodajské služby České republiky, které jsou utajovanou informací, najevo, že cizinec ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy, životy nebo zdraví osob, nebo vede-li tato informace nebo toto stanovisko k důvodnému podezření, že by cizinec mohl při svém pobytu na území tyto hodnoty ohrozit, v informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza nebo v odůvodnění rozhodnutí podle tohoto zákona se pouze uvede, že důvodem neudělení víza nebo rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu. Pokud je správní orgán v řízení podle tohoto zákona povinen posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, v odůvodnění rozhodnutí podle věty první navíc uvede úvahy, kterými se při hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí, zejména ve vztahu k obsahu stanoviska, řídil; obsah stanoviska však v odůvodnění neuvádí.“.

[33] Otázkou, nakolik lze v řízeních, jež vycházejí z utajovaných informací, dostat povinností plynoucím z § 36 odst. 3 a § 17 odst. 3 správního řádu, případně § 169m zákona o pobytu cizinců, se zabýval Nejvyšší správní soud např. ve zmiňovaných rozsudcích ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, a ze dne 7. 11. 2024, č. j. 10 Azs 53/2022-104. K procesním zárukám dle čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod pro cizince legálně pobývajícího na území daného smluvního státu se Nejvyšší správní soud dále vyjádřil v rozsudku ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54, publ. pod č. 4279/2022 Sb. NSS, v němž mj. konstatoval:

„NSS dále upozorňuje na posun v judikatuře ESLP, která nastala v důsledku rozsudku velkého senátu ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (č. 80982/12). I z této judikatury musí správní orgány v této věci v dalším řízení vycházet. Evropský soud vysvětlil a dále rozvedl principy ochrany cizinců ve smyslu článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Evropský soud uznal, že právo na přístup k podkladům ve spise není absolutní. Ve správním řízení i v navazujícím řízení soudním mohou existovat protichůdné zájmy (např. ochrana národní bezpečnosti či svědka před možnou odvetou či zájem uchovat v tajnosti policejní metody vyšetřování zločinů), které je třeba vyvažovat oproti právům cizince. Státy při volbě vhodných omezení práv mají určitý prostor pro uvážení (podobně

v kontextu výkladu čl. 6 Úmluvy již Regner proti České republice, č. 35289/11, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 9. 2017, § 147–148). Jakákoli omezení v možnosti procesní obrany cizince však nesmějí zasahovat do samotné podstaty práv chráněných v článku 1 Protokolu č. 7. Dojde-li tedy k omezením, cizinci musí být dána účinná možnost předložit důvody proti správnímu rozhodnutí, resp. být chráněn před svévolí. Pouze omezení, která budou řádně odůvodněná a dostatečně kompenzovaná, mohou obstát (Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, §§ 130-133; srov. též navazující judikaturu, např. rozsudek ze dne 9. 3. 2021, Hassine proti Rumunsku, č. 36328/13).

Pokud má cizinec k dispozici jen kusé či obecné informace, může na svou obranu uvádět toliko domněnky, aniž by mohl konkrétně zpochybnit to či ono jednání, kterým měl ohrožovat bezpečnost státu. To je ostatně vidět i na nyní projednávané kauze, kde stěžovatel pouze obecně uvedl, že nikdy nespáchal žádný trestný čin ani se nedopustil přestupku proti občanskému soužití. Za dané situace proto musí být rozsah soudního přezkumu o to více důsledný (Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, § 194, podobně Hassine proti Rumunsku, § 65). Jak již NSS uvedl výše, krajský soud ovšem těmto požadavkům v žádném případě nedostál.

Evropský soud připouští, že omezení práva cizince na přístup k utajeným dokumentům záleží též na právním řádu toho či onoho členského státu a na zákonné možnosti tato omezení procesních práv kompenzovat jiným způsobem (Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, § 148). Z toho ovšem plyne, že o to více v českém kontextu vyvstává povinnost správních soudů poctivě vyhodnotit důvody pro určité rozhodnutí správního orgánu založené na informacích z utajeného dokumentu. Nedostí na tom. Jakkoli dle okolností může být cizinci odepřeno právo na přístup k utajeným materiálům, neznamená to, že mu správní orgán nesdělí vůbec nic. Vhodné množství informací, které správní orgán musí cizinci sdělit, se přirozeně liší dle okolností každého případu. Správní orgány musí informovat cizince alespoň o podstatě vznesených obvinění („substance of the accusations“, „la substance des reproches“, viz Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, § 151, srov. § 153 tamtéž).

Rovněž judikatura Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363) vyžaduje, aby cizinec byl seznámen alespoň s podstatou důvodů (angl. „the essence of the grounds“, franc. „la substance des motifs“), na jejichž základě stát vůči cizinci provedl nějaké opatření, jako je např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu. Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv a svobod EU, a to včetně zásady kontradiktornosti. Soudní dvůr uznává, že v určitých případech může poskytnutí utajených důkazů „přímo a konkrétně ohrožit bezpečnost státu, jelikož může mj. ohrožit život, zdraví či svobodu osob či odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, resp. jim v tom zabránit“ (C-300/11, bod 66). Vnitrostátní soud pak musí zvážit, zda a v jakém rozsahu může omezení práva cizince na obhajobu plynoucí zejména z toho, že nebyl přesně a úplně informován o důkazech a důvodech, z nichž vychází sporné rozhodnutí, ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů (tamtéž, bod 67). Vnitrostátní soud však musí v každém případě zajistit, aby dotčená osoba byla informována o podstatě důvodů, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, „způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů“ (tamtéž, bod 68).“

[34] Žalovaný se pokusil povinnosti dle § 36 odst. 3 správního řádu dostat tak, že v záznamu ze dne 22. 3. 2022 konstatoval: „Zjištěné osobní jednání účastnice řízení představuje nebezpečí veřejnému pořádku na území České republiky, a to tím, že směřuje proti

pokračování

nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem. Narušení veřejného pořádku ze strany účastnice řízení může ve svém základě působit proti jednotlivci, ale i proti celospolečenským zájmům, přičemž se tak nemusí nutně sestávat příkladně ze spáchání zločinů, ve kterých je přímo užito násilí proti jednotlivci či skupině, ale i ty nenásilné činy nebo jednání, které mají hlubší přesah do společnosti. Za příklad takových jednání, tedy narušení základních právních norem, tak může být považována i hospodářská kriminalita, která je ve své podstatě kriminalitou nenásilnou s mimořádným sociálním a ekonomickým dopadem na vnitřní stabilitu státu.“ V žalobou napadeném rozhodnutí pak žalovaný tuto pasáž zopakoval, resp. na jiném místě odůvodnění k ní přidal příkladný výčet trestných činů, které lze zařadit do kategorie hospodářské kriminality, včetně těch, které se vůbec netýkají vytýkaného jednání stěžovatelky, a dále uvedl, že „*utajovaná informace obsahuje skutečnosti nasvědčující tomu, že žadatelka může být zapojena do páchání určité formy trestné činnosti*“.

[35] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že citované formulace nesplňují požadavek na sdělení, alespoň v obecné rovině, podstaty důvodů rozhodnutí, které vyplývají z utajovaných informací, tak, aby byla umožněna obrana stěžovatelky vůči nim. Stěžovatelka prostřednictvím své právní zástupkyně sice ze sdělení žalovaného správně dovodila (či spíše „uhodla“), že stěžovatelce je vytýkáno podílení se na hospodářské kriminalitě, ani v nejmenším jí však nebylo naznačeno, v čem má jí vytýkané jednání spočívat. Její obrana proti důvodu vydání negativního rozhodnutí tím byla ve správním i soudním řízení nejen ztížena, ale v podstatě zcela znemožněna. Podle Nejvyššího správního soudu mělo být alespoň v obecné rovině uvedeno, jaká činnost je stěžovatelce vytýkána (být pouze v rozsahu, aby nebyl ohrožen účel utajení). Například ve věci, jíž se týká usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2024, č. j. 9 Azs 30/2024-36, bylo správním orgánem v rozhodnutí ve vztahu k vytýkanému jednání cizince uvedeno následující: „*Nežádoucí činnost z důvodu vytvoření vlivové struktury za podpory ze strany státních orgánů Ruské federace, mající za cíl v zemích EU podpořit separatistické tendence.*“ V rozsudku ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 266/2021-102, pak Nejvyšší správní soud upozornil, že stěžovatel byl v dané věci napojen „*na mimořádně závažnou kriminalitu mezinárodní povahy,*“ přičemž utajované informace vytvářejí „*plastický, dlouhodobý a poměrně ucelený obraz o tom, jaké činnosti a kontakty stěžovatel v ČR rozvíjí ve vztahu ke skutečně nebezpečnému kriminálnímu prostředí*“ (srov. též nedávné usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2025, č. j. 5 Azs 267/2024-51). Skutečnost, že stěžovatelka využila své právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a navrhla svůj účastnický výsledek ke zpochybnění toho, že by se jakkoliv podílela na kriminalitě hospodářské povahy, neznamená, že sdělení podstaty důvodů bylo dostatečné (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2024, č. j. 8 Azs 17/2024-39).

[36] Ve vztahu k výluce z povinnosti odůvodnění rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 169m odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců je třeba dodat, že Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, konstatoval, že § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců omezuje do jisté míry procesní práva cizince a obsah odůvodnění správního rozhodnutí. Toto ustanovení však klade na odůvodnění rozhodnutí dva požadavky. Prvním je uvedení odkazu na podklady pro vydání rozhodnutí a stupeň utajení v nich uvedených informací. Tento požadavek je významný z pohledu přezkumu rozhodnutí správními soudy, které posuzují podklady rozhodnutí do značné míry samostatně, nezávisle na žalobních námitkách, neboť žalobce nemá možnost se s utajovanými informacemi detailněji seznámit a plnohodnotně proti nim brojit. Druhý zákonný požadavek je uveden v § 169m odst. 2 větě druhé zákona o pobytu cizinců, kterou

nelze vykládat tak, že by správní orgán mohl rezignovat na odůvodnění svého rozhodnutí s poukazem na to, že všechny rozhodné skutečnosti jsou obsaženy v utajovaných podkladech. Aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné, musí správní orgán v odůvodnění výslovně uvést podstatu důvodů, na kterých své rozhodnutí založil, respektive skutečnosti, které z utajovaných informací v obecné rovině plynou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2024, č. j. 3 Azs 125/2022-45).

[37] Jak již však bylo konstatováno, žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí výslovně neuvedl podstatu důvodů, na kterých své rozhodnutí založil, respektive skutečnosti, které z utajovaných informací v obecné rovině plynou. Nedostal tak ani minimalistickým požadavkům na odůvodnění svého rozhodnutí zakotveným v § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí žalovaného je tedy z tohoto pohledu třeba považovat nepřezkoumatelné.

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalovaný porušil povinnost sdělit stěžovatelce před vydáním svého rozhodnutí, jakož i v jeho odůvodnění, alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají (§ 36 odst. 3 správního řádu, § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců), a pro tyto důvodně vytýkané vady řízení měl městský soud jeho rozhodnutí zrušit; pokud tak neučinil a namísto toho postup žalovaného aproboval, nemůže ani jeho rozhodnutí obstát (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).

[39] Nejvyšší správní soud v této souvislosti pouze pro úplnost dodává, že byt by bylo vhodnější, aby žalovaný o tom, že jeho rozhodnutí má být založeno na utajovaných informacích, které jsou uchovávány odděleně mimo správní spis, stěžovatelku informoval již před provedením jejího výslechu, jeho postup v této otázce ani skutečnost, že následně neprovedl opakovaný výslech stěžovatelky (byt její výpověď v rámci takového výslechu by měla větší důkazní hodnotu než její případné pouhé vyjádření), nejsou pro závěr Nejvyššího správního soudu o nutnosti zrušení žalobou napadeného rozhodnutí klíčové; tím jsou výše uvedené vady správního řízení spočívající v nesdělení, alespoň v obecné rovině, podstaty důvodů, které mají vyplývat z utajovaných informací a na nichž je žalobou napadené rozhodnutí založeno.

[40] Vzhledem k těmto vadám řízení, tedy k tomu, že stěžovatelka dosud neměla možnost uplatnit obranu proti důvodům zamítnutí její žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, se Nejvyšší správní soud nemohl v této fázi řízení zabývat dalšími kasačními námitkami, mj. ani otázkou, zda by zamítnutí této žádosti znamenalo nepřiměřený zásah do osobních a rodinných poměrů stěžovatelky, neboť dosud nebylo postaveno najisto, že existuje důvodné nebezpečí, že by stěžovatelka mohla při svém dalším pobytu na území ČR závažným způsobem narušit veřejný pořádek, a tedy prozatím není s čím dopad negativního rozhodnutí žalovaného do osobního a rodinného života stěžovatelky poměřovat.

V.

Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost ve shora vymezeném rozsahu důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu, a pokud již v řízení před krajským (městským) soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením

pokračování

rozhodnutí krajského (městského) soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci se vady, pro něž je rozsudek městského soudu rušen, týkaly již rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný dle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku.

[42] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským (městským) soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

[43] Stěžovatelka v řízení před městským soudem uhradila soudní poplatek ve výši 3000 Kč za podání žaloby a ve výši 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, jemuž městský soud vyhověl. V řízení před kasačním soudem pak stěžovatelka zaplatila soudní poplatek ve výši 5000 Kč za podání kasační stížnosti a ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, jemuž Nejvyšší správní soud rovněž vyhověl.

[44] Stěžovatelka vynaložila rovněž náklady na své právní zastoupení. V řízení před městským soudem i před Nejvyšším správním soudem byla stěžovatelka zastoupena advokátkou JUDr. Vladimírou Pajerovou. Stěžovatelce proto náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 [viz čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů].

[45] Náklady stěžovatelky spočívají v částce odpovídající odměně advokátce ve výši 5 x 3100 Kč za pět úkonů právní služby, tj. převzetí a přípravu zastoupení, podání žaloby, účast na jednání městského soudu, podání kasační stížnosti a vyjádření ke zmiňovanému rozhodnutí Soudního dvora [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024] a ve výši 2 x 1550 Kč za dva úkony právní služby spočívající v podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě a kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024], dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 7 x 300 Kč za tyto úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024) a v částce odpovídající DPH 21 %. Náklady vynaložené stěžovatelkou na její právní zastoupení tedy činí 25 047 Kč. Celkem tedy přísluší stěžovatelce náhrada nákladů řízení ve výši 35 047 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 17. ledna 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu