



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: **N. X. H.**, narozen X
státní příslušník Vietnamské socialistické republiky
zastoupen advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Milady Horákové 1957/13, Černá Pole, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 12. 2021, č. j. MV-172927-4/SO-2021

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 8. 12. 2021, č. j. MV-172927-4/SO-2021, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci k rukám advokáta Mgr. Marka Sedláka na náhradu nákladů řízení částku ve výši 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah prvostupňového a napadeného rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

žalobcovo odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 20. 9. 2021, č. j. OAM-47211-55/ZM-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Žalobce podal dne 2. 7. 2019 prostřednictvím Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty. Po delších procesních peripetiích (žalovaná opakovaně rušila rozhodnutí ministerstva mj. pro nedostatečnou individualizaci důvodů ve vztahu k žalobci) nakonec ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím žádost o vydání zaměstnanecké karty zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky (dále též „ČR“).
3. Tento závěr ministerstvo založilo na utajovaných informacích: informaci č. j. **V65/2021-OAM**, která se vztahuje přímo k žalobci a doplňuje informaci č. j. **V89/2020-OAM**. Protože obě tyto informace úzce souvisejí s ostatními informacemi, kterými ministerstvo disponuje, učinilo podkladem rozhodnutí dále materiál nazvaný „*K imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik*“ [č. j. **V211-36/2017-OAM**; tato informace byla podkladem usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018 (dále jen „usnesení vlády č. 474“)]. Tento materiál z hlediska rizik souvisejících zvláště s pracovní migrací čerpá z informace poskytnuté Národní centrálou proti organizovanému zločinu (dále jen „NCOZ“) [č. j. **V211-21/2017-OAM**]. Ministerstvo vycházelo také z informací NCOZ č. j. **D153/2019-OAM**, č. j. **D154/2019-OAM** a č. j. **D181/2019-OAM**. Z těchto informací podle ministerstva vyplývá, že pobyt žalobce na území za účelem výkonu práce na pozici uvedené v žádosti (montážní dělník u zaměstnavatele PERSO - MB s.r.o. s měsíční mzdou 15 200 Kč) není v zájmu ČR. Ministerstvo se dále zabývalo výkladem neurčitěho právního pojmu „zájem České republiky“ a dospělo k závěru, že jedním ze zájmů ČR je omezení organizovaného zločinu a jeho negativních následků. Není tak v zájmu ČR umožnit cizinci pobyt na území, je-li tento pobyt jakkoliv spjat s organizovaným zločinem a v důsledku toho nese rizika jak pro samotného cizince, tak pro stát či společnost. V zájmu ČR není taková rizika podstupovat, o čemž svědčí usnesení vlády č. 474. Ve vztahu k žalobci spočívá důvod zamítnutí žádosti právě v rizicích, která jsou důsledkem organizovaného zločinu. Z informací však nevyplývá, že by žalobce sám byl členem organizované nebo zločinecké skupiny.
4. Ministerstvo dále hodnotilo věrohodnost, přesvědčivost a relevanci informací. Informace pocházející od NCOZ obsahuje popis konkrétních skutkových zjištění, která se týkají určité skupiny cizinců, obsahují identifikaci zdrojů těchto informací a popisované skutečnosti jsou relevantní pro tuto věc. Informace č. j. **V211-36/2017-OAM** pocházející od ministerstva je souhrnem informací získaných od jiných státních orgánů, policie a služeb. Informace č. j. **V65/2021-OAM** ve spojení s č. j. **V89/2020-OAM** se vztahuje jmenovitě k žalobci a opírá se o konkrétní zdroje informací. Obsah utajovaných informací je věrohodný a relevantní. Jelikož byly v mezichase některé obecné informace zveřejněny, zařadilo ministerstvo pro celkový kontext do spisu i informace ze sdělovacích prostředků a výňatek výroční zprávy Bezpečnostní informační služby – z nich však nikterak konkrétně nečerpá.
5. Ministerstvo žalobci umožnilo seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, s výjimkou utajovaných informací, a vyjádřit se k nim. K námitce žalobce, že mu tím ministerstvo znemožnilo účinné využití tohoto práva, ministerstvo uvedlo, že informace mu zpřístupnit nemůže, protože by to vedlo k jejich vyzrazení, a odkázalo na judikaturu Ústavního soudu. Žalobce byl s obsahem utajované informace seznámen v obecné rovině prostřednictvím záznamu ve spisu.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

6. Odvolání žalobce žalovaná zamítla napadeným rozhodnutím. Uvedla, že součástí podkladů, s nimiž se žalobce mohl seznámit, byl i záznam ze dne 16. 8. 2021, kterým byl vyrozuměn, že utajované informace jsou uchovávány odděleně a nemůže se s nimi seznámit. V obecné rovině však byl informován o tom, co z utajovaných informací vyplývá. Ministerstvo v souladu rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 3. 2019, č. j. 9 Azs 81/2019-33, posoudilo věrohodnost a relevanci informací. S odkazem na § 169m zákona o pobytu cizinců žalovaná konstatovala, že prvostupňové rozhodnutí je dostatečně věrohodné a individualizované ve vztahu k žalobci. Informace vedená pod č. j. V65/2021-OAM se vztahuje jmenovitě k žalobci a ve spojení s předchozími informacemi svědčí o tom, že jeho pobyt na území není v zájmu ČR. NSS neshledal, že by úprava § 169m byla rozporná s unijním právem – naopak zajišťuje účinnou ochranu práv účastníků řízení při zachování důvěrnosti informací. S ohledem na utajení nelze spojení žalobce s organizovaným zločinem blíže specifikovat. Účast na závažné trestné činnosti v minulosti může být důvodem závislosti a nebezpečím do budoucna. V zájmu ČR není umožnění pobytu osobám, které se jakkoliv podílely na závažné trestné činnosti související s porušováním pravidel vstupu a pobytu cizinců. Právní řád ČR nezakotvuje právo cizince na pobyt na jejím území. Vláda usnesením č. 474 vyjádřila zájem mimo jiné na omezení přístupu cizinců ke správnímu orgánu právě s ohledem na obsah informace č. j. V211-36/2017-OAM. Následně byly zavedeny kvóty (§ 181b zákona o pobytu cizinců), které zohledňují rizika spojená s migrací nekvalifikovaných pracovníků. Ačkoliv žalobce podal žádost před zavedením kvót, je tato vůle vlády relevantní i pro jeho případ. K přiměřenosti žalovaná uvedla, že žalobce žádá o první vstup, v ČR dosud nepobývá a nemá zde žádné vazby. Členské státy EU mají právo regulovat počty přijímaných státních příslušníků třetích zemí. V projednávané věci bylo zjištěno, že žalobce usiloval o pobytové oprávnění způsobem, který odporuje platným právním předpisům. V zájmu ČR je neumožnit vstup cizincům, kteří od samého počátku nerespektují její pravidla.

Obsah žaloby

7. Žalobce úvodem **žaloby** 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. Správní orgány neuvádějí nic k povaze, způsobu vzniku a postupu při zajištění těchto podkladů, což by žalobci umožnilo posoudit jejich zákonnost [podle § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)] a použitelnost. Jelikož napadené rozhodnutí tyto údaje neobsahuje, je nepřezkoumatelné. Z napadeného rozhodnutí plyne, že tyto podklady jsou výsledkem činnosti žalované, ministerstva a NCOZ.
8. Žalovaná naznačuje jakési spojení žalobce s organizovaným zločinem, ale přímo k osobě žalobce žádné konkrétní negativní poznatky nemá. Závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR, se tak jeví nedůvodný. Napadené i prvostupňové rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Není zřejmé, proč by bližší specifikace údajného spojení žalobce s organizovaným zločinem měla ohrozit utajované informace. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2014, č. j. 4 As 108/2013-69, žalobce dovozuje, že pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nestačí jen jakési nespecifikované spojení žalobce s organizovaným zločinem, ale je třeba, aby sám žalobce vyvíjel činnost v rozporu se zájmy

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

ČR a z utajovaných informací plynulo, že jeho pobytu na území je neslučitelný se zájmy ČR. To z napadeného rozhodnutí neplyne.

9. Není jasné, jaký význam pro žádost žalobce má výňatek z výroční zprávy BIS a internetové články týkající se registrace v systému Visapoint a prostřednictvím telefonní linky na Velvyslanectví ČR v Hanoji. Jejich zařazení do spisu je nepřezkoumatelné a odporuje § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgán se nemůže vyhnout hodnocení podkladů zařazených ve spise neobsahujících utajované informace s odůvodněním, že existují jiné podklady uchovávané mimo spis. Správní orgány proto měly uvést úvahy, jimiž se při jejich hodnocení řídily a jaký konkrétní význam měly pro závěr, že pobyt žalobce není v zájmu ČR. V době, kdy žalobce podal žádost, bylo objednávání přes Visapoint i telefonickou linku ukončeno a členové zločinecké skupiny byli ve vazbě. Žalobci byl termín k podání žádosti poskytnut na základě smíru v souvislosti se soudním řízením proti Ministerstvu zahraničí, což dokládá zpětvzetím zmíněné žaloby.
10. Ministerstvo uvádí, že podkladem jeho rozhodnutí je usnesení vlády č. 474, aniž by vysvětlilo, proč se jím cítí být vázáno. Vláda nemá pravomoc zasahovat do správního řízení o žádosti žalobce. Z jeho obsahu nelze pro žalobcovu věc nic dovozovat. NSS již ve své judikatuře konstatoval, že vláda překročila svou pravomoc, když ministrům vnitra a zahraničních věcí uložila pozastavit přijímání některých žádostí na zastupitelském úřadu v Hanoji. Z napadeného rozhodnutí také plyne, že žalovaná na žalobcovu žádost aplikovala nařízení vlády č. 220/2019 Sb., čímž se dopustila nezákonné retroaktivity.
11. Je nepřezkoumatelné, zda informace, které byly podkladem napadeného rozhodnutí, skutečně jsou utajovanými informacemi ve smyslu § 169m zákona o pobytu cizinců. Podle žalobce nestačí formální označení informace za utajovanou. K jejímu utajení musí existovat materiální důvod, o němž musí mít žalobce aspoň základní informace, aby byl chráněn před libovůlí správního orgánu. Správní orgán musí zkoumat, zda informace splňuje podmínky utajení 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“), a tyto úvahy uvést v odůvodnění svého rozhodnutí, aby bylo jasné, zda je postup podle § 169m zákona o pobytu cizinců zákonný. Napadené rozhodnutí dále neobsahuje informaci o tom, zda jsou ony údajně utajované informace uvedeny v seznamu utajovaných informací. Pouhý odkaz na formální označení informací jako utajených je nezákonný, jak dovodila judikatura NSS, v jejímž světle je třeba vykládat i § 169m zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí správních orgánů takové úvahy neobsahují.
12. Rozhodování na základě utajovaných informací, k nimž nemá účastník řízení přístup a nemůže se k jejich obsahu a zákonnosti vyjádřit, je zákonným omezením práva na spravedlivý proces. Žalobce odkazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 15. 10. 2020, ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, stížnost č. 80982, jehož závěry lze obdobně použít na projednávanou věc. Z něj plyne, že čl. 1 protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) vyžaduje, aby byl cizinec seznámen s relevantními skutkovými okolnostmi, na základě nichž státní orgány dospěly k závěru o hrozbě pro národní bezpečnost, a aby měl přístup k těm utajovaným informacím, o které se opírají jejich závěry. Omezení tohoto práva nesmí negovat samotné jádro procesních práv cizince. ESLP dovodil, že přípustná jsou jen taková omezení, která jsou (1) řádně odůvodněna a (2) dostatečně vyvážená. Obdobně se vyjádřil i NSS v rozsudku ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54. Postup žalované tato kritéria nesplňuje, protože žalobci nebyly sděleny žádné relevantní skutečnosti odůvodňující závěr, Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

že jeho pobyt není v zájmu ČR, respektive že představuje hrozbu veřejnému pořádku. Byla tedy porušena procesní práva žalobce.

13. K tvrzení žalované, že žalobce usiloval o pobytové oprávnění způsobem, který odporuje platným právním předpisům, žalobce uvádí, že žádný právní předpis neporušil a žádost podal zákonem stanoveným způsobem. Žalovaná měla uvést, jaké konkrétní ustanovení zákona měl žalobce porušit.

Vyjádření žalované a replika žalobce

14. Žalovaná ve **vyjádření** k žalobě navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Uvedla, že opakovaně rušila rozhodnutí ministerstva, a proto nesouhlasí s tím, že nehledala rovnováhu mezi ochranou utajovaných informací a právem žalobce na spravedlivý proces. Obě rozhodnutí obsahují informace o povaze a vzniku utajovaných informací. Správní spis obsahuje i bez jejich znalosti dostatek detailů o skutkovém stavu, který vedl k usnesení vlády č. 474 a následným opatřením. K námitce nezákonného postupu při posuzování podkladů odkázala na rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, a uvedla, že žalobci bylo v obecné rovině sděleno, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají. Konkrétní podklady jsou ve spise zmíněny a uchovávány odděleně. Účast žalobce na závažné trestné činnosti je prokázána aktuální utajovanou informací, přičemž žalovaná konstatovala, že v jejím důsledku může být žalobce závislý na organizovaném zločinu. Ze zákona neplyne, že by pobyt žalobce musel být neslučitelný se zájmy ČR. Jeho pobyt není v zájmu ČR v kontextu dalších zjištění o závažnosti trestné činnosti, k jejímuž provozování svým jednáním přispěl. Správní orgány se vyrovnaly se všemi podklady, které jsou součástí spisu. Informace v médiích jsou obecným odrazem detailních zjištění bezpečnostních orgánů. Konkretizuje-li vláda, jaká opatření je třeba přijmout za účelem zajištění zájmů státu, je na správních orgánech, případně soudech, aby tento obecný zájem v konkrétním případě obhájily. Není úkolem správních orgánů rozhodujících o žalobcově žádosti ani žalobce samotného posuzovat oprávněnost utajení informací poskytnutých bezpečnostními složkami. Je na soudu, aby posoudil, zda jsou informace obsažené v utajovaných podkladech ve vztahu k žalobci přesvědčivé a dostačující.
15. V **replíce** žalobce setrval na své žalobní argumentaci. Označil za překvapující tvrzení žalované, které se objevilo až ve vyjádření k žalobě, že se žalobce účastnil závažné trestné činnosti a přispíval k jejímu provozování. Žalobce popírá, že by se jakkoliv účastnil závažné trestné činnosti.

Posouzení žaloby soudem

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez jednání, neboť pro to byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
17. Žaloba je důvodná.
18. 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).
19. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

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.

20. 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.

K přezkoumatelnosti napadeného a prvostupňového rozhodnutí

21. 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 promítnout. 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.“ Citované ustanovení tedy zužuje rozsah požadovaného odůvodnění, a je tak ustanovením speciálním vůči § 68 odst. 3 správního řádu. Rovněž je zjevné, že § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců představuje speciální pravidlo také ve vztahu k § 50 odst. 1 správního řádu vymezujícímu podklady pro vydání rozhodnutí, kteréžto ustanovení dále rozvíjí. Utajované informace přitom představují zákonem předvídaný podklad rozhodování ministerstva a žalované, nejsou však důkazním prostředkem, a pravidla provádění důkazů se proto na jejich použití nevztahují.
22. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích specifikovaly, z jakých utajovaných informací vycházely, včetně stupně jejich utajení. 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 na stranách 3 až 6 napadeného rozhodnutí, kde ve shodě s ministerstvem dospěla k závěru, že spočívají v rizicích a skutečnostech vyplývajících z utajovaných informací. Žalovaná dále uvedla, že utajované informace jsou dostatečně věrohodné a individualizované ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, přičemž ve vzájemném spojení svědčí o tom, že jeho pobyt na území není v zájmu ČR (str. 4 napadeného rozhodnutí). Soud tak nepřisvědčil argumentaci, dle které v rozhodnutích správních orgánů chybí úvahy, kterými se při hodnocení utajovaných informací řídily.
23. Nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí nezakládá ani založení výroční zprávy BIS za rok 2018 a dvou internetových článků do správního spisu. Ministerstvo na straně 5 prvostupňového rozhodnutí uvedlo, že tyto podklady učinilo součástí správního spisu „z důvodu celkového kontextu“, avšak v projednávané věci z nich konkrétně nečerpalo. Skutkový stav představující základ prvostupňového a napadeného rozhodnutí se tak o tyto podklady neopíral. Nemůže se proto jednat o nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).
24. 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 podstatná. Žalovaná k němu uvedla, že přijetím tohoto usnesení vláda „vyjádřila zájem České republiky na zavedení určitého typu regulace ve vztahu k vydávání určitého typu oprávnění k pobytu, a Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

tedy i omezení přístupu cizinců ke správnímu orgánu právě s ohledem na skutečnosti uvedené v utajované informaci“.

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

25. Soud však shledal důvodnou námitku žalobce, že žalovaná měla též ve světle závěrů rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (stížnost č. 80982/12) a judikatury Soudního dvora Evropské unie, která zdůrazňuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 47 Listiny základních práv a svobod EU (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11), žalobce informovat alespoň o podstatě toho, co je mu kladeno za vinu. ESLP v rozsudku *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* vysvětlil a rozvedl principy ochrany cizinců ve smyslu článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. 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 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. Omezení v možnosti procesní obrany cizince však nesmějí zasahovat do samotné podstaty práv chráněných v čl. 1 Protokolu č. 7. Dojde-li tedy k omezením, cizinci musí být dána účinná možnost předložit důvody proti správnímu rozhodnutí, respektive být chráněn před svévolí. Pouze omezení, která budou řádně odůvodněná a dostatečně kompenzovaná, mohou obstát (srov. rozsudek ESLP *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, § 130-133; a též navazující judikaturu, např. rozsudek ESLP ze dne 9. 3. 2021, *Hassine proti Rumunsku*, stížnost č. 36328/13).
26. Ačkoli uvedené závěry byly vysloveny ve vztahu k čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který se týká procesních záruk při vyhoštění cizinců, přiměřeně je lze vztáhnout i na rozhodování o vstupu na území, neboť i v tomto případě musí být zachováno právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces. Jak na základě závěrů rozsudku ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* konstatoval NSS v rozsudku ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54, „jakkoli dle okolností může být cizinci odepráno 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** [...]“. Jak dále upozornil NSS v citovaném rozsudku, „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** [...], na jejichž základě stát vůči cizinci provedl nějaké opatření, jako je např. ukončení pobytového titulu nebo odeprání 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 ohrozit bezpečnost státu, jelikož může mj. ohrozit 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

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

podstatě důvodů, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů‘, (tamtéž, bod 68).“

27. Ačkoliv na projednávanou věc nedopadá směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jíž se týkal rozsudek SDEU ve věci C-300/11, ani směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty, která dopadala na případ řešený NSS v citovaném rozsudku, dopadá na ni 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 včetně souvisejících záruk ochrany základních práv podle Listiny základních práv a svobod EU.
28. Soud tedy uzavírá, že správní orgány měly žalobce seznámit alespoň s *podstatou* toho, co mu bylo na základě utajovaných informací, na nichž bylo napadené rozhodnutí založeno, kladeno za vinu, a umožnit mu se k tomu vyjádřit, což dle obsahu správního spisu neučinily. Tato procesní vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V tomto směru soud shledal námitky žalobce týkající se porušení práva na spravedlivý proces důvodnými.
29. Nedůvodnou však soud shledal polemiku nad splněním zákonných podmínek pro utajení informací. Soud po jejich prostudování shledal, že tyto informace podmínky pro utajení ve smyslu zákona o utajovaných informacích splňují. Již z rozhodnutí správních orgánů je zřejmý důvod utajení, neboť se jedná o informace ohledně rizik plynoucích z organizovaného zločinu, což soud 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. 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.

Utajované informace jako podklad pro rozhodnutí

30. Těžiště sporu představuje otázka, zda na základě (doplňených) utajovaných informací (srov. bod 3 tohoto rozsudku) lze důvodně učinit závěr, že v žalobcově případě je dána překážka pro vydání zaměstnanecké karty.
31. 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 bližší nespecifikovaném vztahu. Naopak nebylo sporu o tom, že původní utajované informace nebyly dostatečným podkladem pro zamítnutí žalobcovy žádosti, neboť žalovaná je ve svých Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

třech rozhodnutích předcházejících napadenému rozhodnutí vyhodnotila jako nedostatečné z hlediska individualizace konkrétního případu, což vedlo ke zrušení předchozích rozhodnutí ministerstva.

32. 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 základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)], 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. nálezy ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, a 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) dovodila, že procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně zneprístupněny, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů. Toto vyvážení se zajišťuje prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Je proto zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, přičemž 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. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, nebo 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).
33. 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 (srov. 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 právní sféry 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2016, č. j. 3 Azs 239/2015-35).
34. Po prostudování a posouzení utajovaných informací, z nichž správní orgány vycházely, dospěl soud k názoru, že tyto informace neskytají jednotlivě ani ve svém souhrnu dostatečný podklad pro závěr, 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.
35. Soud v obecné rovině nemá výhrad proti výkladu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, respektive skutkové podstaty pro neudělení pobytového oprávnění spočívající v tom, že pobyt cizince není v zájmu České republiky, který správní orgány provedly Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

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. V65/2021-OAM výhrad.

36. Soud se však zabýval také tím, zda závěr žalované o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky, lze na základě utajovaných informací považovat za dostatečně podložený.
37. V napadeném rozhodnutí (s. 4 až 5) žalovaná k doplněným utajovaným informacím ve vztahu k žalobcově případu, respektive jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty, uvedla: *„V daném případě jsou podkladem pro vydání rozhodnutí utajované informace a možnosti konkretizace těchto podkladů jsou omezené. Napadené rozhodnutí je, a to především s ohledem na obsah aktuálních utajovaných informací, dostatečně věrohodné a individualizované ve vztahu ke konkrétnímu případu účastníka řízení. Utajovaná informace vedená pod č. j. V65/2021-OAM se vztahuje jmenovitě konkrétně k účastníkovi řízení a ve spojení s předchozími informacemi svědčí o tom, že jeho pobyt na území České republiky není v jejím zájmu. Komise je nucena konstatovat, že při svém předchozím rozhodnutí č. j. MV-92836-3/SO-2021 ze dne 26. 7. 2021 tuto aktuální informaci neměla k dispozici, tudíž ji nemohla posoudit. Správní orgán I. stupně postupoval v souladu s právním názorem Komise vysloveným v předchozích rozhodnutích. [...] S ohledem na nutnost utajení informací, na základě kterých, v celém jejich kontextu, je rozhodováno, nelze spojení účastníka řízení s organizovaným zločinem v daném případě blíže specifikovat. Skutečnost, že je někdo v blíže nespecifikovaném spojení s organizovaným zločinem, ještě neznamená, že se nejedná o negativní poznatky, přičemž toto spojení může být různé povahy. Účast konkrétní osoby na závažné trestné činnosti v minulosti může být důvodem její závislosti a tím i nebezpečím do budoucna v případě, že by jí byl pobyt na území České republiky povolen. De facto lze konstatovat, že v zájmu státu mj. není umožnění pobytu osobám, které se jakýmkoliv způsobem podílely na závažné trestné činnosti související s porušováním pravidel vstupu a pobytu cizinců na jeho území.“*
38. V projednávané věci tedy žalovaná dovodila, že pobyt žalobce není v zájmu České republiky z důvodu jeho spojení s organizovaným zločinem. V daném kontextu soud chápe zájem státu zejména v bezpečnostním smyslu. Ačkoli utajované informace vedené pod č. j. V89/2020-OAM a č. j. V65/2021-OAM jsou v jistém smyslu ve vztahu k žalobci individualizované, v rozsahu, v nichž se ho utajované informace týkají, nepostačují pro závěr, že jeho pobyt na území z bezpečnostního hlediska (z hlediska zájmu na omezení organizovaného zločinu) není v zájmu České republiky. Související rizika z hlediska zájmu České republiky byla vymezena toliko v obecné rovině a v tomto směru utajované informace individualizovány nejsou. Takové informace mohou být podkladem pro systémové řešení, nepostačují však pro rozhodnutí v individuálním případě. V utajovaných informacích nejsou popsána konkrétní rizika spojená s pobytem žalobce v České republice při zohlednění jeho konkrétní situace a povahy a míry jeho „spojení“ s organizovaným zločinem, a to též s přihlédnutím k časovému hledisku. Na tomto místě soud připomíná, že ministerstvo v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí zdůraznilo, že z žádné z utajovaných informací nevyplývá, že by žalobce sám byl členem organizované skupiny či zločinecké skupiny, což nezpochybnila ani žalovaná v napadeném rozhodnutí. Pakliže správní orgány přímo ve vztahu k žalobci neopatřily a nevyhodnotily další poznatky (mezi něž mohou patřit například okolnosti svědčící o jeho vazbách a zázemí na území České republiky i Vietnamu, jeho záměrech či postojích), pak jsou uvedena bezpečnostní rizika pouhou obecnou spekulací.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

39. 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.

Usnesení vlády č. 474 a nařízení vlády č. 220/2019 Sb.

40. Nedůvodné jsou 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. materiálu nazvaného „*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 vlády č. 220/2019 Sb., je tak pro posouzení věci bezpředmětná.

K námitce neodůvodněnosti závěru o usilování o povolení k pobytu v rozporu s právními předpisy

41. Žalobce konečně namítá, že při vyřizování svého pobytového oprávnění neporušil žádný právní předpis a žádost podal zákonem stanoveným způsobem. Pokud žalovaná uvedla, že usiloval o pobytové oprávnění způsobem, který odporuje právním předpisům, měla uvést, které zákonné ustanovení žalobce porušil.
42. Dle soudu není možné, aby ministerstvo z utajované informace na straně jedné dovodilo sepětí žalobce s organizovanou zločineckou skupinou v konkrétním čase a úkonu, avšak zároveň neověřilo existenci jakéhokoli řízení vedeného se žalobcem. Jestliže měl žalobce využít služeb organizované zločinecké skupiny pro registraci v systému Visapoint, zajisté by pro ministerstvo či žalovanou nebylo obtížné identifikovat konkrétní řízení, v němž měl žalobce žádat o pobytové oprávnění. Uvedení konkrétního řízení by nikterak neohrozilo podstatu utajované informace. Naopak by pomohlo vyjasnit, zda žalobce skutečně využil služeb organizované zločinecké skupiny. A žalobci by na straně druhé byla dána možnost náležité obrany vůči závěru o jeho sepětí se zločineckou skupinou a tvrzení stran „*usilování o pobytové oprávnění způsobem, který odporuje právním předpisům*.“ I z těchto důvodů je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

43. Vzhledem k výše uvedenému soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
44. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl 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 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 bod 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 Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (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 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 ve spojení s § 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 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 nejbližze 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 jej 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. května 2025

Mgr. Ing. Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu