

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **N. N. T. T.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 1. 2021, č. j. MV-183112-3/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2021, č. j. 55 A 14/2021 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Marka Sedláka.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 1. 2021, č. j. MV-183112-3/SO-2020, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 10. 2020, č. j. OAM-44317-42/ZM-2019, kterým byla podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Správní orgány na základě shromážděných utajovaných informací totiž shledaly, že pobyt žalobce na území České republiky není v jejím zájmu.

[2]Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 11. 2021, č. j. 55 A 14/2021 - 42, uvedené rozhodnutí žalované o odvolání zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[3]V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve zrekapituloval podstatná skutková zjištění a odkázal na relevantní ustanovení právních předpisů. Dále konstatoval, že judikaturou obecně formulovaná kritéria přezkoumatelnosti správních rozhodnutí byla v posuzovaném případě modifikována skutečností, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalované se opírala o utajované informace, přičemž uvedené podklady byly v předmětných rozhodnutích řádně specifikovány. Z obou správních rozhodnutí byly dále zřejmé důvody zamítnutí žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Konkrétně krajský soud odkázal na strany 9 a 10 rozhodnutí žalované, která dovodila, že nemohla v důsledku ohrožení chráněných zájmů nic bližšího uvést, přičemž shromážděné utajované informace byly ve vztahu k osobě žalobce dostatečně konkrétní. Pokud byly do správního spisu současně založeny výroční zpráva Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“) za rok 2018 a dva internetové články, žalovaná přesvědčivě vysvětlila, že pouze dokládaly věrohodnost shromážděných utajovaných informací, přičemž nic bližšího z důvodu hrozby jejich vyzrazení nemohla uvést. Ani žalobcem tvrzená absence pravomoci vlády při vydání usnesení č. 474 neměla na přezkoumatelnost rozhodnutí žalované vliv, jelikož z jeho odůvodnění je zřejmé, že žádost žalobce byla zamítnuta již s ohledem na obsah utajovaných informací. Žalovaná současně vysvětlila, jakým způsobem dochází k utajování informací, přičemž se vypořádala i s námitkou žalobce ohledně již nefungujícího systému Visapoint. Krajský soud proto uzavřel, že rozhodnutí žalované není nepřezkoumatelné.

[4]Krajský soud se dále zabýval námitkou žalobce ohledně porušení jeho práv v důsledku znepřístupnění utajovaných informací. Dospěl přitom k závěru, že na základě rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (stížnost č. 80982/12) a judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SD EU“), zejména pak rozsudku ze dne 4. 6. 2013, ve věci C-300/11, ZZ, měla žalovaná žalobce informovat alespoň o podstatě toho, co mu bylo kladeno za vinu. V této souvislosti pak odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021 - 54, č. 4279/2022 Sb. NSS. Podle zmíněné judikatury totiž omezení procesní obrany cizince za účelem ochrany protichůdných zájmů státu nesmí zasahovat do samotné podstaty práv chráněných v čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“). Pouze řádně odůvodněná omezení tak mohou ve světle uvedené judikatury obstát. Citované závěry přitom lze využít i v případě rozhodování o vstupu cizinců na území, neboť i tehdy musí být zachováno právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces. Na posuzovaný případ současně dopadá směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 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 to včetně souvisejících záruk ochrany základních práv podle Listiny základních práv a svobod Evropské unie. Správní orgány tak byly povinny žalobce seznámit alespoň s podstatou toho, co mu bylo kladeno za vinu, a umožnit mu se k tomu vyjádřit, což však neučinily.

[5]Nicméně krajský soud nepřisvědčil námitce žalobce, že v posuzovaném případě nebyly splněny zákonné podmínky pro utajení předmětných informací. Vzhledem k obsahu zmíněných informací dotýkajících se zejména rizik plynoucích z organizovaného zločinu je zřejmé, že vyzrazení takových informací by mohlo způsobit České republice újmu, nebo by to pro ni mohlo být podle § 2 písm. a) a § 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o utajovaných informacích"), nevýhodné. Předmětné utajované informace byly zároveň podřaditelné pod některé obecně formulované položky nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací; konkrétně krajský soud odkázal zejména na bod 7 jeho přílohy č. 1. Nadto je z § 22 odst. 1 zákona o utajovaných informacích zřejmé, že o stupni utajení informací rozhoduje jejich původce, nikoli žalovaná.

[6]V posuzovaném případě pak byla podle krajského soudu rozhodnou sporná právní otázka, zdali bylo možné na základě doplněných utajovaných informací konkretizujících původní utajované informace žalobci odepřít vydání zaměstnanecké karty. Za překážku pro její vydání správní orgány označily absenci zájmu České republiky na pobytu žalobce na jejím území pro hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích, jež jsou důsledkem organizovaného zločinu, s nímž měl být žalobce v blíže nespecifikovaném vztahu. Krajský soud dále vysvětlil specifika nakládání s utajovanými informacemi ve správním řízení ve spojení s právem na spravedlivý proces účastníka řízení, jehož se uvedené informace týkají. Vyvážení zmíněných protichůdných zájmů je úkolem správních soudů v rámci přezkumu rozhodnutí, jehož podkladem byla právě utajovaná informace. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je tak nezbytné, aby se správní soud s utajovanými informacemi seznámil a ověřil je z hlediska jejich věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance, avšak nikoli jejich pravdivosti. Podkladem pro správní rozhodnutí tak musí být podle zmíněné judikatury skutečné a věrohodné poznatky, které zároveň musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci.

[7]Krajský soud však dospěl k závěru, že utajované informace v posuzovaném případě neskýtaly jednotlivě ani v jejich souhrnu dostatečný podklad pro závěr, že pobyt žalobce na území České republiky není v jejím zájmu. V této souvislosti odkázal na relevantní judikaturu ESLP, Soudního dvora EU, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu ve vztahu ke specifickému způsobu nakládání s utajovanými informacemi. Ačkoli proti věrohodnosti a přesvědčivosti doplněných utajovaných informací vedených pod č. j. V89/2020-OAM a č. j. V 80/2020-SO neměl výhrad, zabýval se dále skutečností, zdali bylo možné závěry správního orgánu prvního stupně a žalované považovat za dostatečně podložené a zákonné. Žalovaná na straně osm svého rozhodnutí dovodila, že u žalobce existovala rizika, která jsou důsledkem organizovaného zločinu, přičemž zájem České republiky krajský soud chápal v zejména v bezpečnostním smyslu. Krajský soud však konstatoval, že ačkoli byly utajované informace vedené pod č. j. V89/2020-OAM a č. j. V 80/2020-SO ve vztahu k žalobci do značné míry individualizované, nepostačovaly pro závěr, že jeho pobyt na území České republiky není žádoucí. Související rizika totiž byla popsána toliko obecně bez konkrétní povahy a míry spojení žalobce s organizovaným zločinem, přičemž utajované informace v tomto smyslu individualizovány nebyly. Takové informace pak mohou být podklady pro systémové řešení, nikoli pro individuální správní rozhodnutí. Krajský soud zdůraznil, že správní orgány výslovně vyloučily členství žalobce v organizované skupině či zločinecké skupině,

přičemž si neopatřily ani poznatky svědčící o jeho vazbách a zázemí na území České republiky i ve Vietnamu a jeho záměrech či postojích, v důsledku čehož byla uvedená bezpečnostní rizika pouhou spekulací. Shromážděné utajované informace tak neposkytovaly dostatečnou oporu pro závěr, že pobyt žalobce na území České republiky není v jejím zájmu.

[8] Ve vztahu k námitce žalobce o porušení zásady legitimního očekávání, kdy v souvislosti s totožnými utajovanými informacemi jednotlivé správní soudy rozhodovaly v obdobných případech rozdílně, krajský soud akcentoval odlišnosti jednotlivých posuzovaných věcí. Nadto žalobce zmíněné tvrzení o odlišném zacházení nijak nedoložil. Každý jednotlivý případ je tak potřeba posoudit individuálně. Zároveň nelze srovnávat skutkově zcela odlišná postavení prvožadatelů o vydání zaměstnanecké karty s žadateli o prodloužení již získaných pobytových oprávnění. V této souvislosti je současně na rozdíl od prvožadatelů nutno posuzovat případný zásah do soukromého a rodinného života cizinců.

[9] Ani usnesení vlády č. 474 a nařízení vlády č. 220/2019 Sb. na posuzovanou věc neměly zásadní vliv, jelikož nepředstavovaly rozhodující důvody pro zamítnutí žalobcovy žádosti. Tím byl naopak obsah utajovaných informací. Argumenty žalobce ohledně absence pravomoci vlády ve vztahu k regulaci určitého pobytového oprávnění či případné retroaktivní aplikace zmíněného právního předpisu tak byly v posuzovaném případě irelevantní.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[10] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž označila důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] V kasační stížnosti stěžovatelka nejprve zrekapitulovala podstatné skutkové okolnosti případu. Dále namítla, že žalobce měl v průběhu řízení o jeho žádosti o zaměstnaneckou kartu možnost na základě § 36 odst. 3 správního řádu seznámit se s podklady rozhodnutí v rozsahu přípustném k charakteru posuzované věci, což ostatně opakovaně učinil. Utajované informace přitom nebyly a ani nesměly být součástí správního spisu, přičemž podle § 17 odst. 3 správního řádu byly vedeny mimo něj. Do správního spisu pak byly zařazeny pouze úřední záznamy o tom, že mezi podklady pro rozhodnutí patří také utajované informace poskytnuté Národní centrálou proti organizovanému zločinu. Uvedeným postupem tak stěžovatelka zajistila možnost žalobce seznámit se v maximální možné míře s obsahem správního spisu. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek krajského soudu ve věci obdobné žádosti vietnamského státního příslušníka o zaměstnaneckou kartu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 43 A 6/2021 - 42.

[12] Stěžovatelka konstatovala, že v posuzovaném případě řádně v souladu se závěry formulovanými v judikatuře Nejvyššího správního soudu přezkoumala shromážděné utajované informace z hlediska jejich věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance ve vztahu k žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu. Uvedené dokládá současně skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně opakovaně z uvedených hledisek rušila. Teprve na základě doplněných utajovaných informací vedených pod č. j. V89/2020-OAM a č. j. V 80/2020-SO dospěla k závěru, že tyto dostatečně konkretizují dříve shromážděné

utajované informace individuálně ve vztahu k osobě žalobce, obsahují zároveň údaje o způsobu činnosti organizované zločinecké skupiny, opírají se o konkrétní zdroje a v souhrnu se zmíněnými dosud shromážděnými utajovanými informacemi splňují požadavky formulované v judikatuře správních soudů. Stěžovatelka zdůraznila, že v posuzovaném případě postupovala v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, přičemž v této souvislosti citovala důvodovou zprávu k předmětnému ustanovení. Zmíněné ustanovení zužuje rozsah povinného odůvodnění správního rozhodnutí a je speciální k § 68 odst. 3 správního řádu.

[13] Stěžovatelka závěrem odkázala na konkrétní rozsudky některých správních soudů, v nichž byly ve vztahu k obdobným případům žadatelů o vydání zaměstnanecké karty posouzeny totožné utajované informace, přičemž v těchto judikátech byl učiněn opačný závěr, než dovodil krajský soud v posuzovaném případě. Podle rozhodnutí vydaných v těchto jiných věcech totiž předmětné utajované informace jsou dostatečně věrohodné, přesvědčivé a relevantní ve vztahu k osobě žadatele o zaměstnaneckou kartu. Stěžovatelka proto zopakovala, že v posuzovaném případě postupovala tak, aby nedošlo k ohrožení účelu utajení předmětných informací, což ostatně potvrdila rovněž výše zmíněná judikatura správních soudů.

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

[15] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve konstatoval, že jeho žádost o vydání zaměstnanecké karty byla zamítnuta výlučně s odkazem na utajované informace, čímž došlo k omezení jeho základních práv na spravedlivý proces a účinnou právní pomoc. Neměl tak možnost o těchto podkladech zjistit alespoň základní údaje, případně na zjištění obsažená v utajovaných informacích alespoň minimálně reagovat. Správní orgány totiž v posuzovaném případě vůbec neobjasnily, proč nebyl jeho pobyt na území České republiky v jejím zájmu, přičemž neoznačily ani konkrétní důkazy na podporu jejich tvrzení. Žalobci tak nezbylo, než tzv. „střílet naslepo“, jelikož mu správní orgány jen obecně sdělily, že žádosti o zaměstnaneckou kartu nevyhověly v důsledku bezpečnostních rizik vyplývajících ze shromážděných utajovaných informací. V průběhu správního řízení tak zcela pozbyl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, případně se proti zjištěním správních orgánů jakkoli obhájit. Postup správního orgánu prvního stupně, kterým žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu vyzval k vyjádření k podkladům řízení, tak byl pouze formalistický. V důsledku uvedeného je nutno považovat § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců za protiústavní, jelikož omezuje jeho právo na spravedlivý proces a účinnou právní pomoc.

[16] Dále žalobce odkázal na odstavce 45 až 47 odůvodnění napadeného rozsudku, podle nichž ho správní orgány měly seznámit alespoň s podstatou toho, co mu bylo v utajovaných informacích kladeno za vinu, přičemž krajský soud v tomto směru vycházel z judikatury ESLP a Nejvyššího správního soudu. Uvedený závěr však stěžovatelka v kasační stížnosti nenapadla. Teprve z rozsudku krajského soudu se žalobce dozvěděl alespoň v obecné rovině, co bylo obsahem shromážděných utajovaných informací, přičemž v této souvislosti citoval stěžejní pasáže jeho odůvodnění. Zdůraznil, že krajský soud se zabýval zejména skutkovými okolnostmi případu, aniž

by uvedl jakékoli právní hodnocení, proti němuž by bylo možné brojit kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Závěrem žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2021, č. j. 77 A 37/2021 - 79, v němž totožné utajované informace byly vyhodnoceny obdobně jako v posuzovaném případě. Žalobce doplnil, že napadený rozsudek i zmíněný rozsudek Krajského soudu v Plzni zdůraznily nedostatek časové souvislosti mezi podáním žádosti o zaměstnaneckou kartu a činností organizované zločinecké skupiny, která byla zřejmě popsána v utajovaných informacích.

[17] S ohledem na tyto skutečnosti žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*.

[19] Stěžovatelka nejprve namítla, že žalobci v průběhu řízení o jeho žádosti o zaměstnaneckou kartu umožnila na základě § 36 odst. 3 správního řádu seznámení s podklady rozhodnutí v rozsahu přípustném k charakteru posuzované věci. Utajované informace přitom byly v souladu s § 17 odst. 3 správního řádu vedeny mimo správní spis, přičemž do něho byly zařazeny pouze úřední záznamy informující o shromáždění utajovaných informací. Co se týče odůvodnění jejího rozhodnutí, tak postupovala v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců tak, aby jejím jednáním nedošlo k ohrožení účelu utajení předmětných informací. Proto ve vztahu k osobě žalobce nemohla s ohledem na utajované informace uvést nic bližšího. Obecná úprava odůvodnění správního rozhodnutí formulovaná v § 68 odst. 3 správního řádu se v posuzovaném případě neuplatnila, přičemž v této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek krajského soudu ve věci obdobné žádosti vietnamského státního příslušníka o zaměstnaneckou kartu.

[20] Podstatou vztahu § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců a obecných náležitostí odůvodnění správních rozhodnutí vymezených správním řádem se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v obdobné věci týkající se žádosti vietnamského státního příslušníka o zaměstnaneckou kartu podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců, přičemž jeho závěry formulované v rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, lze plně využít i v nyní posuzované věci (obdobně viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021 - 54, č. 4279/2022 Sb. NSS).

[21] Soud v citovaném rozsudku konstatoval, že § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců omezuje procesní práva cizince a omezuje obsah odůvodnění správního rozhodnutí. Důvodová zpráva k novele č. 222/2017 Sb. jmenovitě k tomuto ustanovení uvádí, že účastník řízení „*má být v maximální možné míře seznámen s důvody rozhodnutí při současné maximální možné ochraně utajovaných informací*“ (Poslanecká sněmovna PČR, 7. volební období, 2013-2017, tisk č. 990/0).

[22] Předmětné ustanovení zároveň obsahuje v podstatě dva požadavky. První požadavek (povinnost správního orgánu uvést v odůvodnění rozhodnutí odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení) je důležitý jednak z pohledu přezkumu odvolacím orgánem, jednak z pohledu přezkumu správními soudy, které přezkoumávají podklady rozhodnutí do značné míry samostatně a nezávisle na žalobních námitkách. Ovšem nelze pomíjet ani druhý zákonný požadavek uvedený v § 169m odst. 2 větě druhé zákona o pobytu cizinců. Správní orgán, byť v rozhodnutí vychází z utajovaných informací, nemůže rezignovat na odůvodnění s poukazem na to, že vše je „schováno" v utajovaných podkladech. Právě naopak, i ve vztahu k utajovaným informacím musí správní orgán rozvést alespoň nějaké úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení. Stejně tak musí rozvést důvody vydání rozhodnutí, byť obojí pouze v tom rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi. Jde tedy o to, aby správní orgán vydal alespoň v nějaké míře přezkoumatelné rozhodnutí, které bude určitým způsobem hodnotit utajované informace, aniž ohrozí jejich charakter a důvody jejich utajení.

[23] Správní orgán by měl v této souvislosti v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uvést též podstatu důvodů, na kterých své rozhodnutí založil, respektive skutečnosti, jež z utajovaných informací v obecné rovině plynou. Jen tak může správní orgán zachovat minimální požadavky na kontradiktornost řízení, jak o tom hovoří Soudní dvůr EU s odkazem na čl. 47 Listiny EU, podle něhož adresát rozhodnutí musí mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se ho týká, buď přečtením samotného rozhodnutí, nebo na základě sdělení těchto důvodů na jeho žádost, *„aby mu tak bylo umožněno hájit svá práva za co nejpříznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud, jakož i k tomu, aby byl tento soud plně schopen provést přezkum legality dotčeného aktu*" (rozsudek SD EU ze dne 4. 6. 2013, ve věci C-300/11, ZZ). Povinnost správního orgánu sdělit aspoň v obecné rovině, jaké skutečnosti (rozhodující skutkové okolnosti na rozdíl od hodnocení právních otázek) z utajovaných podkladů vyplývají, má svůj základ právě v požadavcích unijního práva.

[24] Unijní právo tak na základě citovaného rozsudku SD EU konkrétně 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 například ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu. SD EU zde zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv EU, a to včetně zásady kontradiktornosti. Zároveň uznal, 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*." 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. 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*".

[25] Ustanovení § 169m zákona o pobytu cizinců tak sice představuje dílčí zvláštní úpravu oproti obecné úpravě správního řádu (mj. specifika odůvodňování rozhodnutí, založeného

na utajovaných informacích v cizineckých věcech), avšak nevylučuje použitelnost § 36 odst. 3 správního řádu. Uvedeného ustanovení se přitom ve správním řízení dovolával žalobce a tvrdil, že měl být alespoň v limitované podobě seznámen s podklady rozhodnutí (utajovanými informacemi). Ačkoli Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, dospěl k závěru, že žalobce neměl právní nárok na pozitivní rozhodnutí, tedy na vydání zaměstnanecké karty, a v důsledku této skutečnosti neměl ani procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, jak však bylo uvedeno výše, měl být žalobce informován alespoň o podstatě důvodů, které byly základem sporných rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a stěžovatelky. Jinými slovy platí, že ačkoli cizinec nemá právní nárok na vstup do České republiky ani na vydání zaměstnanecké karty, má však právo na spravedlivý proces při vyřizování žádosti o takový vstup (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, čj. 1 Azs 2/2019 - 54). Rozhodování o takovýchto žádostech totiž musí být prosto svévole, systém projednávání žádostí má být založen na předchozím stanovení férových a rozumně splnitelných pravidel podávání žádostí a průběžném prověřování, že tato pravidla jsou v praxi také dodržována (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS).

[26] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku přitom správně dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně za důvod překážky vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců označil pouze absenci zájmu České republiky na pobytu žalobce na jejím území pro hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích, které jsou důsledkem organizovaného zločinu, s nímž byl žalobce v blíže nespecifikovaném vztahu. Správní orgán prvního stupně tak neuvedl žádné skutečnosti doplňující text § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců kromě odkazu na bezpečnostní rizika spočívající v organizovaném zločinu, jehož konkrétní osobní spojení s žalobcem však sám vyloučil. Krajský soud proto správně konstatoval, že správní orgány nedostály právu žalobce na sdělení alespoň podstaty důvodů za účelem efektivní obrany proti napadenému správnímu rozhodnutí (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 - 47). Došlo tak k podobné situaci, jakou nedávno popsal Ústavní soud; správní orgán prvního stupně rovněž zde nutil žalobce ke „*střelbě na terč se zavázanýma očima*“ (viz nález ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21).

[27] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítla, že shromážděné utajované informace řádně přezkoumala s ohledem na jejich věrohodnost, přesvědčivost a relevanci ve vztahu k osobě žalobce. Uvedené potvrzuje rovněž skutečnost, že opakovaně na základě nesplnění citovaných kritérií shromážděnými utajovanými informacemi rušila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Až doplnění utajovaných informací vedených pod č. j. V89/2020-OAM a č. j. V 80/2020-SO prokázalo, že pobyt žalobce na území České republiky nebyl v jejím zájmu, jinak řečeno zmíněné podklady dostatečně konkretizovaly dříve shromážděné utajované informace ve vztahu k osobě žalobce, obsahovaly současně údaje o způsobu činnosti organizované zločinecké skupiny, opíraly se o konkrétní zdroje a v souhrnu se zmíněnými dřívějšími utajovanými informacemi splňovaly požadavky formulované v judikatuře na obsah utajovaných informací. Ostatní správní soudy v obdobných případech (namátkou například v rozsudcích Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 8. 2021, č. j. 63 A 3/2021 - 50, případně Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 6. 2021, č. j. 108 A 3/2021 - 59) ostatně vyhodnotily tytéž utajované informace jako věrohodné, přesvědčivé a relevantní.

[28] Nejvyšší správní soud v případě rozhodování na základě utajovaných informací konstantně judikuje, že listiny v utajovaných podkladech nemohou být pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu v podkladech zachyceného a soudem ověřitelného. Správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost skutečností v utajovaných podkladech uvedených a jejich význam ve vztahu ke sporné věci (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS). Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k němu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné, ne vyfabulované. Tyto informace musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28, č. 4031/2020 Sb. NSS).

[29] V posuzovaném případě je zároveň zřejmé, že totožnými utajovanými informacemi, z nichž vycházela stěžovatelka ve svém rozhodnutí, se Nejvyšší správní soud zabýval již v několikrát citovaném rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 - 47. Je přitom zjevné, že informace, na kterých správní orgány i v dané věci založily svůj závěr o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky, vyhodnotil desátý senát tak, že výše uvedené požadavky nesplňují. Utajované informace v převažující části totiž obsahují jen obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do České republiky. Jde namnoze o fakta dokonce i všeobecně známá. Obecnou závažnost těchto poznatků správní soudy samozřejmě nijak nezpochybňují. Zcela jiné je to však ohledně individualizace těchto okolností ve vztahu k žalobci. V tomto ohledu lze ocenit snahu stěžovatelky, která předchozí rozhodnutí správního orgánu prvního stupně opakovaně rušila, neboť utajené podklady nebyly ve vztahu k žalobci dostatečně individualizované. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že ani nynější rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (již několikáté v řadě) s individualizací podkladů nijak nepokročilo.

[30] Jediným konkrétnějším faktem, který lze v utajovaných podkladech ve vztahu k žalobci najít, je tvrzení, že je určitým dílčím způsobem spojen s organizovanou zločineckou skupinou (srov. též strany 8 až 10 rozhodnutí stěžovatelky). To by jistě byl důvod pro negativní rozhodnutí, tedy zamítnutí žalobcovy žádosti. Pro věc by v takovém případě bylo bez významu, že žalobce přímo členem organizované skupiny nebyl, neboť z hlediska použitelnosti § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (*pobyt cizince na území není v zájmu České republiky*) by bohatě postačilo, pokud by tu byly dostatečné indicie například o tom, že cizinec „služeb“ kriminálního gangu využil, třeba tak, že uhradil nebo chtěl uhradit kriminální skupině nějakou peněžitou částku, doporučil využití gangu jiným vietnamským občanům, případně ho nějak jinak podpořil či chtěl podpořit, byť by se tím sám trestného činu nedopustil (tyto příklady uvádí Nejvyšší správní soud jen hypoteticky a ilustrativně, bez přímého vztahu k této individuální věci).

[31] Rozhodné ale v posuzovaném případě je, že v utajované informaci není uvedeno nic bližšího ohledně toho, co žalobce skutečně učinil. Tvrzení uvedené v podkladech postrádá jakékoli údaje časové, místní a zdrojové. Nejvyšší správní soud opakuje, že správní soudy v podobných věcech suplují obhajobu, a musí tak namísto ní ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění. Ovšem informace v podobě, v jaké je soud v utajovaných podkladech zhlédl, nedávají záruku, že jde o informace věrohodné

a dostatečně přesvědčivé pro klíčový závěr, že to byl právě žalobce, kdo měl učinit to, co se v utajované zprávě vágně uvádí. Jak již Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl, nelze připustit, „*aby pod rouškou údajných utajovaných informací, o jejichž relevanci si nelze učinit úsudek, bylo svévolně a bez spolehlivých skutkových důvodů nakládáno s osudy lidí*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28, č. 4031/2020 Sb. NSS).

[32] Další důvody v utajované informaci obsažené (nejrůznější obsáhlé úvahy a informace o povaze imigrace z Vietnamu) jsou pak již jen zcela obecné a vztahují se v podstatě k jakémukoli vietnamskému žadateli o vydání zaměstnanecké karty, což potvrzuje rovněž skutečnost, že na základě totožných utajovaných informací správní orgány rozhodovaly také v řadě obdobných případů žadatelů o zaměstnaneckou kartu vietnamské národnosti, jejichž rozhodnutí jsou nyní předmětem přezkumu správními soudy.

[33] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud doplňuje, že konkrétnost a závažnost zjištění ve vztahu k žalobci, který z ciziny žádal o pobytový titul, nemusí být taková jako v případech, kdy správní orgány fakticky rozhodují o „vyhoštění“ (v širokém slova smyslu toho slova) ve smyslu článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Jinak řečeno, cizinci legálně pobývající na území státu mají větší procesní standardy ochrany proti vyhoštění či obdobným rozhodnutím než cizinci, kteří teprve usilují dostat se na území státu. Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti pro pořádek dodává, že na nynější věc nedopadají závěry rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (č. 80982/12), jelikož v citované věci ESLP vykládal právě článek 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, tedy procesní ochranu cizince legálně pobývajícího na území státu před vyhoštěním. Tato ochrana již pojmově nemůže dopadat na cizince, který v zahraničí teprve usiluje o to získat pobytový titul, jako se snažil též v dané věci žalobce.

[34] Nicméně ani v případech podobných případu žalobce nelze připustit svévoli či nijak nekontrolovatelné rozhodování. Lze zopakovat, že informace obsažená v utajovaných podkladech je ve vztahu k žalobci zcela nedostačující, v podobě, která znemožňuje soudu si o ní učinit jakýkoli úsudek. Je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti žalobce, případně dalších osob. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky.

[35] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud všechny výše popsané sporné právní otázky posoudil správně. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žalobce má vůči stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložil,

neboť měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[37] Důvodně vynaložené náklady řízení o kasační stížnosti tvoří odměna za zastupování advokátem, která byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif"), a to za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti). Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, musí být tato odměna a náhrada hotových výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o částku 714 Kč odpovídající této dani v sazbě 21 %. Celkové důvodně vynaložené náklady žalobce v řízení o kasační stížnosti tak činí 4.114 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšné stěžovatelce povinnost zaplatit tuto částku úspěšnému žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, a to k rukám jeho zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. března 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu