ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **V. T. T. Ch.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 2021, č. j. 51 A 8/2021 - 50,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 2021, č. j. 51 A 8/2021 - 50, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2021, č. j. MV-175292-3/SO-2020, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 24 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Marka Sedláka.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 1. 2021, č. j. MV-175292-3/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí"), žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád"), zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán I. stupně") ze dne 1. 10. 2020, č. j. OAM-37933-45/ZM-2019, a toto rozhodnutí potvrdila. Prvostupňovým rozhodnutím byla 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), zamítnuta žádost o vydání zaměstnanecké karty z důvodu, že pobyt žalobkyně na území není v zájmu České republiky.

II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud") zamítl shora označeným rozsudkem. Soud se mj. seznámil s obsahem utajovaných informací. Dospěl k závěru, že tyto informace skutečně nasvědčují tomu, že pobyt žalobkyně na českém území není v zájmu České republiky. Dodal že v projednávané věci nebylo možné blíže specifikovat jakékoli žalobkyní požadované údaje o utajovaných informacích. Předmětné utajované informace nebylo možné do správních rozhodnutí jakkoli zapracovat s ohledem na jejich režim utajení a faktickou podobu (obsah), a proto krajský soud neshledal námitku žalobkyně spočívající v tvrzeném nesdělení ani nejzákladnějších údajů o obsahu, právní povaze a způsobu pořízení utajovaných informací za důvodnou. Odůvodnění správních rozhodnutí obsahovala dle krajského soudu dostatečné argumenty všech vyslovených závěrů s ohledem na skutečnost, že se opírala o utajované informace. Skutečnost, že se žalobkyně nemohla seznámit s utajovanými informacemi, na jejichž základě bylo rozhodováno o její žádosti, nezpůsobuje porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny, neboť ochranu práv účastníka řízení v těchto věcech zajišťuje nezávislý soud, který případně zabrání zneužívání utajovaných informací správními orgány. Krajský soud, jenž se s předmětnými utajovanými informacemi seznámil, potvrzuje závěry správních orgánů opakovaně formulovaných v rozhodnutích, dle kterých k utajovaným informacím nemohly být uváděny žádné doprovodné informace, neboť by tím mohl být ohrožen účel jejich utajení. Z toho důvodu tudíž nebylo možné vyhovět požadavkům žalobkyně na sdělení doprovodných údajů k utajovaným informacím. Rozsah sdělení úvah, podkladů a důvodů rozhodnutí vyplývá z § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že je nezbytné vždy respektovat povinnost nenarušit utajení předmětných informací. Požadavku žalobkyně na vedení standardního správního řízení bez ohledu na existenci utajovaných informací proto nelze s ohledem na odlišnosti tohoto typu řízení vyhovět. Nedodržení specifických postupů provázející řízení, v němž jsou utajované informace, by mohlo vést ke zmaření účelu utajení. V průběhu správního řízení nebyla nijak porušena ani procesní práva žalobkyně. Krajský soud proto žalobu zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka") kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s."). Podle stěžovatelky bylo porušeno její právo ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, tedy právo seznámit se s obsahem utajované informace. Žalovaná i krajský soud nerespektovaly znění věty

druhé obsažené v § 36 odst. 3 správního řádu. Podle stěžovatelky bylo správní rozhodnutí vydáno výlučně na základě utajovaných informací, o jejichž obsahu a povaze jí nebyly poskytnuty dostatečné informace, které by jí umožnily využití jejích práv vč., práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod a účinnou právní pomoc dle čl. 37 Listiny. Stěžovatelce není zřejmé, co bylo důvodem zamítnutí její žádosti. Správní orgán se omezil pouze na parafrázi § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud pak námitky poukazující na porušení § 36 odst. 3 správního řádu nedostatečně přezkoumal. Stěžovatelka dále obsáhle poukázala na protiústavnost § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Celé řízení bylo spíše „Kafkovým" procesem, kde se stěžovatelka marně snažila zjistit, co proti ní orgány veřejné moci mají. Jen tak se mohla účinně v řízení obhájit. Stěžovatelka dále s poukazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2021, č. j. 54 A 14/2021 - 56, a na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, č. j. 43 A 13/2021 - 63, uvedla, že teprve z nich zjistila, co asi ony sporné utajované informace obsahují. Podle stěžovatelky však údaje tam obsažené na ni nemohou dopadat. Stěžovatelka totiž podala žádost o zaměstnaneckou kartu v souladu se zákonem s pomocí právního zástupce, bez registrace v systému Visapoint nebo v jiném registračním systému. Stěžovatelka tedy nemá žádné spojení se systémem Visapoint, jehož užívání bylo předmětem trestního řízení. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaná podala písemné vyjádření ke kasační stížnosti. V něm shrnula a rozvedla argumentaci obsaženou ve správních rozhodnutích, ve vyjádření k žalobě a v rozsudku krajského soudu. Kasační námitky důvodnými neshledala. Podle žalované byl proveden správný výklad § 36 odst. 3 správního řádu. I v dalším odpovídal postup správních orgánů a soudu právní úpravě. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předesílá, že obdobnou kasační stížností (na podkladě obdobných skutkových okolností) se zabýval v rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 - 47 (dále též „rozsudek č. j. 10 Azs 438/2021 - 47"). Jelikož nyní rozhodující senát neshledal důvod se od tam uvedených závěrů odchýlit, bude z nich vycházet i v nynější věci.

[8] Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Toto pravidlo je jednou ze zákonných záruk ústavně chráněných principů spravedlivého procesu. Jednou z výjimek z tohoto pravidla, o kterou jde v nynější věci, je situace, kdy *podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17*

odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis. V takovém případě se může *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* (§ 36 odst. 3 správního řádu).

[9] Podle § 17 odst. 3 správního řádu se odděleně mimo spis mj. uchovávají písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace, které byly správnímu orgánu poskytnuty Policií České republiky nebo zpravodajskými službami. Zákon rovněž stanoví, že na písemnosti nebo záznamy uchovávané odděleně mimo spis se nepoužijí ustanovení o nahlížení do spisu.

[10] Níže analyzovaný § 169m zákona o pobytu cizinců sice představuje dílčí zvláštní úpravu oproti obecné úpravě správního řádu (mj. specifika odůvodňování rozhodnutí, založeného na utajovaných informacích v cizineckých věcech), nevylučuje však použitelnost shora citovaného § 36 odst. 3 správního řádu. Právě tohoto ustanovení se stěžovatelka dovolává a tvrdí, že měla být alespoň v limitované podobě seznámena s podklady rozhodnutí – utajovanými informacemi. Kritizuje též, že jí správní orgány nesdělily vůbec nic, resp. se omezily na opakování zákonného textu.

[11] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, § 36 odst. 3 správního řádu rozlišuje mezi těmi účastníky, o jejichž *právním nároku* se v řízení rozhoduje, a účastníky jinými (tedy takovými, o jejichž právním nároku se v řízení nerozhoduje). Prvně uvedení účastníci s „právním nárokem“ mají procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, je-li to možné, *pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení.* Naproti tomu účastníci jiní, „bez právního nároku“ na výsledek řízení, procesní právo seznámit se s utajovanými podklady rozhodnutí nemají. Správní řád přitom v § 36 ani jinde neříká, co se vlastně rozumí rozhodováním o „právním nároku“. K tomu je třeba předně uvést, že zákony spíše jen výjimečně prohlásí, že na určité rozhodnutí má účastník řízení – za splnění zákonných podmínek - právní nárok, anebo naopak že právní nárok nemá [např. nárok je na udělení řidičského oprávnění nebo na jeho rozšíření dle § 92 odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákona o silničním provozu), naopak není nárok na udělení státního občanství - § 12 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky; není nárok na výjimku z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, viz § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu; není nárok na poskytnutí finančních prostředků na opatření ve veřejném zájmu dle § 102 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), atd.]. Pokud tedy zvláštní zákon výslovně neřekne, zda na určité rozhodnutí je, či není právní nárok, je třeba zvážit povahu sporného subjektivního práva. Rozhodováním o právním nároku je nutno rozumět takovou úpravu, kdy správní orgán musí vydat pozitivní rozhodnutí za podmínky, že žadatel splní všechny zákonem stanovené podmínky. Naproti tomu rozhodováním o „právním nároku“ typicky není, je-li vydání kýženého rozhodnutí v řízení o žádosti podmíněno správním uvážením správního orgánu nebo je „nárokovost“ výsledku řízení právním řádem jinak relativizována (pro podobný závěr viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 6. 2021, č. j. 108 A 3/2021 - 59; srov. k tomu

v literatuře VEDRAL, Josef. K posledním novelám správního řádu. *Správní právo*, č. 5/2019, sv. 52, s. 261-293, text na s. 269–270).

[12] Podle závěru obsaženého v bodě 17 rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, v případě řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců, nejde o rozhodování o „právním nároku" cizince. Zaměstnanecká karta je zvláštním typem pobytového oprávnění relativně komplexně upraveným v § 42g zákona o pobytu cizinců. Systematika zákona naznačuje, že jde o zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Jakkoli zákon v těchto věcech výslovně nestanoví správní uvážení správního orgánu, nenárokovost výsledku tohoto řízení (tj. ne/vydání zaměstnanecké karty) plyne ze systematiky zákona o pobytu cizinců a především z ústavního principu svrchovanosti státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Projevem tohoto principu je i možnost regulovat migraci a rozhodování státu o tom, kteří cizinci mohou vstupovat na jeho území. Lze totiž připomenout, že žádostí o vydání zaměstnanecké karty usiluje cizinec v zahraničí o vydání pobytového titulu (srov. podobně např. rozsudky NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 - 54, body 37 a 38, nebo ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 Azs 74/2019 - 31, bod 20). To je v plném souladu s judikaturou, dle níž sice cizinec nemá právní nárok na vstup do České republiky, ovšem má právo na spravedlivý proces při vyřizování žádosti o takový vstup (rozsudek ve věci sp. zn. 1 Azs 2/2019, bod 36). Rozhodování o takovýchto žádostech 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 ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, bod 57, srov. též bod 101 tamtéž). Na uvedeném nic nemění ani směrnice 2011/98/EU (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. Úř. věst. L 343, 23. 12. 2011, s. 1–9), která stanoví pravidla jednotného postupu pro vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí. Cílem směrnice 2011/98/EU je totiž stanovit procesní pravidla pro postup posuzování žádostí o jednotné povolení, vytvořit mechanismus sice *transparentní a spravedlivý, aby dotyčným osobám nabízel odpovídající právní jistotu*, současně se však směrnice nijak nedotýká *pravomoci členských států regulovat přijímání státních příslušníků třetích zemí, včetně objemu vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání* (body 5 a 6 preambule směrnice). Srov. k tomu též čl. 8 odst. 3 směrnice, který připouští nepřípustnost žádosti z *důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání*, proto žádost *nemusí být z tohoto důvodu zpracována.* Procesní záruky v čl. 8 směrnice pak vytvářejí toliko rámec pro ochranu spravedlivého procesu, ochranu proti možné svévoli správních orgánů.

[13] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, dále dovodil, že pokud cizinec nemá právní nárok na pozitivní rozhodnutí (tedy na vydání zaměstnanecké karty), neměl procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, a to ani v té (omezené) podobě, která nezmaří účel jejich utajení (§ 36 odst. 3 správního řádu). Z toho nicméně neplyne, že cizinec nemá alespoň v obecné rovině právo na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných

podkladů vyplývají. Poslední věta § 36 odst. 3 správního řádu totiž jen říká, že nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, *není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí*. Poslední věta se však nijak nedotýká práva účastníka na to, aby mu správní orgán sdělil *alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají* (shodně viz shora označenou odbornou literaturu od Josefa Vedrala, s. 269 a násl.). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že povinnost správního orgánu dle § 36 odst. 3 správního řádu míří na sdělení nějakých „*skutečností*“, byť v obecné rovině, nikoli jen na sdělení předběžného *právního* hodnocení. Povinnost správního orgánu sdělit alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti (tj. skutkové okolnosti na rozdíl od hodnocení právních otázek) z utajovaných podkladů vyplývají, má svůj základ též v požadavcích práva EU. Článek 47 první pododstavec Listiny základních práv EU stanoví, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených uvedeným článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Právě k zaručení dodržování tohoto základního práva v rámci Unie ukládá čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy EU členským státům povinnost stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie. Právo 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 např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ZZ, EU:C:2013:363). Soudní dvůr zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv 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*.“ (ZZ, 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).

[14] Optikou uvedeného pak nahlížel Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, na konkrétní situaci stěžovatele v uvedené věci, ve které Ministerstvo vnitra stěžovateli (v rámci dodržení povinností vyplývajících z § 36 odst. 3 správního řádu) sdělilo, že z utajovaných písemností vyplývá, že jeho pobyt „*za účelem výkonu zaměstnání na území České republiky není v jejím zájmu, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsaným v těchto podkladech*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, dovodil, že: „*Ministerstvo jen reprodukovalo text § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (jedním z důvodů pro zamítnutí žádosti je též to, že pobyt cizince na území není v zájmu České republiky). Tím však ministerstvo nesplnilo povinnost dle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť stěžovateli v podstatě jen naznačilo právní hodnocení jeho případu, ovšem ani v nejmenším neuvedlo, jaké „skutečnosti“ vyplývají z utajovaných podkladů. NSS zdůrazňuje, že samozřejmě postačilo sdělení v obecné rovině, nebylo třeba stěžovateli předestřít veškeré skutečnosti a důkazy, které plynou z utajené části spisu. Stěžovatel však měl právo na sdělení alespoň „podstaty důvodů“, jinak neměl šanci efektivně se bránit*

proti rozhodnutí ministerstva. Je nepřijatelné, aby se stěžovatel či jeho advokát tyto důvody náhodně dozvídal v souvisejících soudních řízeních o žalobách jiných vietnamských občanů (viz např. stěžovatelem citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, čj. 43 A 13/2021 - 63, bod 73). Došlo tak k podobné situaci, jakou nedávno popsal Ústavní soud – ministerstvo rovněž zde nutilo stěžovatele ke „střelbě na terč se zavázanýma očima" (nález ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21, bod 27, zde k povinnosti sdělit důvody pro neudělení státního občanství). Protože ministerstvo porušilo povinnost sdělit stěžovateli alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají (§ 36 odst. 3 správního řádu), a protože žalovaná ani krajský soud tuto vadu samy nenapravily, je již jen to důvodem pro zrušení rozhodnutí žalované a napadeného rozsudku."

[15] V nyní projednávané věci (sp. zn. 7 Azs 301/2021) přitom ze spisu vyplývá, že Ministerstvo vnitra rovněž stěžovatelce sdělilo pouze to, že její pobyt „*za účelem výkonu zaměstnání na území České republiky není v jejím zájmu, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsaným v těchto podkladech*". I v nyní projednávané věci tak Ministerstvo jen reprodukovalo text § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Tím však ministerstvo nesplnilo povinnost dle § 36 odst. 3 správního řádu (vyloženého shora), neboť neuvedlo, jaké skutečnosti vyplývají z utajovaných podkladů. Protože ministerstvo porušilo povinnost sdělit stěžovatelce alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají (§ 36 odst. 3 správního řádu), a protože žalovaná ani krajský soud tuto vadu samy nenapravily, je již jen to důvodem pro zrušení rozhodnutí žalované a napadeného rozsudku.

[16] Nejvyšší správní soud ve věcech týkajících se 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 (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32). 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 2 Azs 259/2019, bod 22). Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je založeno na existenci utajované informace (rozsudek krajského soudu osvědčuje v souladu se zákonnými požadavky dostatečnou kvalitu utajované informace a ve smyslu výše uvedeného může jen shrnout podstatu důvodů, na jejichž základě učinil správní orgán žalobou napadené rozhodnutí), nelze proto klást náročné požadavky na konkrétnost a kvalitu argumentace v kasační stížnosti. I kdyby totiž správní orgány splnily svou zákonnou povinnost a sdělily v obecné rovině účastníkovi řízení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají (což se v nynějším případě nestalo), přesto by účastník řízení nebyl s to namítat konkrétní nezákonnost určitých zjištění, ani jejich nevěrohodnost. Jeho roli proto přebírá soud, který musí mít možnost přezkoumat relevanci všech předložených informací (srov. body 30 a 31 rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47).

[17] V bodě 32 posledně označeného rozsudku Nejvyšší správní soud dodal, že se „*seznámil s utajovanými informacemi, které nejsou součástí správního spisu. Je zjevné, že informace, na kterých správní orgány založily svůj závěr o tom, že pobyt stěžovatele na území není v zájmu České republiky, výše uvedené požadavky nesplňují. Utajované informace v převažující části obsahují jen obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do České republiky. Jde namnoze o fakta dokonce i všeobecně známá, důvody jejich utajení proto zdejšímu soudu unikají (...). Obecnou závažnost těchto poznatků správní soudy samozřejmě nijak nezpochybňují. Zcela jiné je to však ohledně individualizace těchto okolností ve vztahu ke stěžovateli. (...) Pro věc je bez významu, že stěžovatel přímo členem organizované skupiny nebyl nebo že není v tuzemsku trestně stíhán. Pro použitelnost § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (pobyt cizince na území není v zájmu České republiky) bohatě postačí, jsou-li tu dostatečné indicie např. o tom, že cizinec „služeb" kriminálního gangu využil, třebas tak, že uhradil nebo chtěl uhradit oné 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 NSS jen hypoteticky a ilustrativně, bez přímého vztahu k této individuální věci). Problém ale je, že v utajované informaci není uvedeno nic bližšího ohledně toho, co stěžovatel skutečně učinil. Tvrzení uvedené v podkladech postrádá jakékoli údaje časové, místní a zdrojové. (...) NSS doplňuje, že konkrétnost a závažnost zjištění ve vztahu ke stěžovateli, 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. To je ostatně vidět též na smyslu základního práva dle článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě (srov. k výkladu toho základního práva KOSAŘ, David. Komentář k článku 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, in: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1390 násl.). Nicméně ani v případech podobných případu nynějšího stěžovatele nelze připustit svévoli či nijak nekontrolovatelné rozhodování. Lze zopakovat, že informace obsažená v utajovaných podkladech je ve vztahu ke stěžovateli 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 stěžovatele, případně dalších osob. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že pobyt stěžovatele na území není v zájmu České republiky.*"

[18] I výše uvedené lze přiměřeně aplikovat i na nyní projednávanou věc (sp. zn. 7 Azs 301/2021). Po seznámení se s utajovanými informacemi, které nejsou součástí správního spisu, Nejvyšší správní soud zjistil, že utajované informace v převažující části obsahují jen obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do České republiky, resp. fakta všeobecně známá, přičemž absentuje individualizace ve vztahu ke stěžovatelce. Z informací nevyplývá nic bližšího ohledně toho, co stěžovatelka skutečně učinila, resp. kdy, kde atp. Jak přitom vyplývá z dosavadní judikatury, správní soudy při přezkumu daných věcí v podstatě „suplují obhajobu" a musí tak namísto ní ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění. Ovšem informace v podobě, v jaké je Nejvyšší správní soud v utajovaných podkladech zhlédl, nedávají soudu záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé pro klíčový závěr, že to byla právě stěžovatelka, 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“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Azs 259/2019).

[19] Nejvyšší správní soud přitom dodává, že ani v nejmenším nezpochybňuje důležité ústavní zájmy na ochranu utajovaných informací. Právě proto vykládaný § 36 odst. 3 správního řádu dává správnímu orgánu povinnost předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady, vyžádat si vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nejvyšší správní soud zastává názor, že takovouto povinnost má správní orgán též tehdy, pokud účastníkovi sděluje v obecné rovině, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají. Takovéto sdělení může totiž *„být z hlediska ochrany utajovaných informací v některých případech rizikovější než přístup k takovým podkladům v omezené podobě, tedy v podobě, která nezmaří účel utajení“* (VEDRAL, Josef. K posledním novelám správního řádu. *Správní právo*, č. 5/2019, sv. 52, s. 269). Pro ilustraci lze podobně jako v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, poukázat na soudní praxi, která již opakovaně v obecné rovině určité utajované skutečnosti (nikoli jen právní hodnocení) popisovala (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 6 Azs 142/2006 - 58, ze dne 19. 7. 2018, č. j. 9 As 134/2017 - 42, ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28, ze dne 18. 5. 2020, č. j. 3 Azs 298/2019 - 36, ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 266/2021 - 102, body 26 a 27). Nyní rozhodující senát dodává, že i na nyní projednávanou věc nedopadají závěry rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (č. 80982/12). ESLP ve věci *Muhammad a Muhammad* vykládal 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, což byl i případ stěžovatelky.

[20] K námitkám dovozujícím neústavnost § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců pak Nejvyšší správní soud ve shodě se závěry obsaženými v bodě 38 a násl. rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, uvádí, že toto ustanovení omezuje procesní práva cizince a omezuje obsah odůvodnění správního rozhodnutí. Právo na odůvodnění rozhodnutí a zákaz svévole orgánů veřejné moci plyne z práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Je nepřípustné, aby se stát dopouštěl autoritativních zásahů do právní sféry jednotlivce, aniž by tento zásah odůvodnil. Jedním z principů představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování je nezbytná návaznost mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, vyjádřená v odůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci [takto nález ze dne 11. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16 (N 186/83 SbNU 43; 393/2016 Sb.) - *odůvodnění rozhodnutí o neudělení státního občanství z důvodu ohrožení bezpečnosti státu*, bod 53]. Na nynější věc dopadá krom českého ústavního pořádku též právo EU. U omezení základních práv, jaké představuje § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, je proto třeba zvážit rovněž dopad článku 47 Listiny základních práv EU, dle 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“. Článek 52 odst. 1 Listiny EU nicméně umožňuje omezit výkon práv v ní zakotvených, pokud takové omezení respektuje podstatu dotčeného základního práva a je s ohledem na zásadu proporcionality nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu uznaným Unií (viz přiměřeně rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 18. 7. 2013 ve spojených věcech C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, *Kadi II*, body 100 a 101).

[21] Dle Nejvyššího správního soudu jsou jistá omezení v rozsahu odůvodnění správního orgánu, který pracuje s utajovanými informacemi, nezbytná, plynou z povahy věci a odpovídají ústavně chráněným hodnotám. Pokud by snad v odůvodnění správního rozhodnutí musel správní orgán přesně a jmenovitě uvést veškeré skutečnosti, které z utajovaných informací plynou, ztratilo by jejich utajení smysl a takový postup by ohrozil jiná ústavně chráněná práva a hodnoty, typicky ochranu bezpečnostních zájmů státu a ochranu práv jiných osob (srov. nález Pl. ÚS 5/16, bod 55). Pro ústavnost § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců je důležité, že se zákonodárce snažil alespoň o nějakou míru rovnováhy mezi ochranou základních (procesních) práv cizinců, konkrétně o rovnováhu mezi právem na spravedlivý proces a ústavně rovněž významnou ochranou utajovaných skutečností. Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatelky v tomto ohledu nevidí nějaký dramatický rozdíl mezi § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců a obecnou úpravou § 68 odst. 3 správního řádu.

[22] Sporné ustanovení § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců 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, 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. Správní orgán by měl v této souvislosti v odůvodnění výslovně uvést též „podstatu důvodů“, na kterých své rozhodnutí založil, respektive skutečnosti, které z utajovaných informací v obecné rovině plynou (viz výše). 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. Text § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců takovýto výklad umožňuje; ústavní a unijní požadavky spravedlivého procesu včetně již zmíněného čl. 47 Listiny EU takový výklad vyžadují. Zvláštní ochranu musí správní orgán dát takovým informacím, které se přímo vztahují k bezpečnosti státu, jeho svrchovanosti a územní celistvosti, demokratickým základům, případně ohrožení života nebo zdraví občanů. Správní orgán musí v jednotlivých případech respektovat princip proporcionality a rozlišovat jednotlivé stupně bezpečnostních rizik. Výluku z odůvodnění může uplatnit toliko v případě, kdy se jedná o podstatné, nikoli marginální bezpečnostní riziko. Zákonná

úprava tak má vést k tomu, že konkrétní důvody nevyhovění žádosti nebudou žadateli sdělovány jen v těch případech, kdy je zde reálná obava, že by jejich zpřístupnění mohlo ohrozit bezpečnost státu či třetích osob (srov. obdobně Pl. ÚS 5/16, body 59 až 61). Naproti tomu ochrany hodné nejsou takové informace, které fakticky nic utajovaného neobsahují, jsou veřejně dostupné, například se objevily v médiích a jsou veřejně známé (srov. nález Pl. ÚS 5/16 a nález III. ÚS 2116/21). Optikou uvedeného Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, dovodil, že neshledal důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Tento závěr Nejvyšší správní soud přejímá i pro nyní projednávanou věc (sp. zn. 7 Azs 301/2021). Nejvyšší správní soud však dodává, že správní orgány v této věci nedostály ani minimalistickým požadavkům na odůvodnění, jak je zakotvil § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců (shora vyložen).

[23] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud pochybil, pokud rozhodnutí správních orgánů nezrušil. Správní orgány v dané věci porušily procesní práva stěžovatelky (viz argumentaci k § 36 odst. 3 správního řádu), přičemž skutková podstata věci, z níž správní orgány vycházely, nemá dostatečnou oporu ve spisech (viz argumentaci k obsahu utajovaných informací) a konečně ani obsah odůvodnění obou správních rozhodnutí nepromítá v minimální míře důvody, pro které byla žádost zamítnuta (viz argumentaci k 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

[24] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Současně za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil i napadené rozhodnutí žalované a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaná je vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník řízení právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatelku. Naopak žalovaná v řízení neuspěla.

[26] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za tři úkony právní služby (převzetí věci, podání žaloby a repliky) v hodnotě 3 100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu] celkem částku 9 300 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 900 Kč (3 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkem tedy činí náhrada nákladů za řízení o žalobě 15 342 Kč.

[27] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku

3 100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „advokátní tarif“]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, která činí 714 Kč. Celkem tedy činí náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti 9 114 Kč.

[28] Žalovaná je tedy povinna stěžovatelce uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši **24 456 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího advokáta.

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

V Brně dne 10. května 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu