ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **V. N. L.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Brno, Milady Horákové 1957/13, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, Náměstí Hrdinů 1634/3, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2021, č. j. 43 A 12/2021 - 49,

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 jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaná domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 14. 1. 2021, č. j. MV-185930-3/SO-2020, a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Rozhodnutím žalované bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „*ministerstvo*“) ze dne 2. 11. 2020, č. j. OAM-47231-36/ZM-2019, jímž 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 účinném do 1. 8. 2021

(dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky.

[2] Krajský soud vycházel při posouzení věci z následujících skutkových zjištění. Žalobce podal dne 2. 7. 2019 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „velvyslanectví“) žádost o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. K této žádosti připojil rovněž plnou moc ze dne 25. 6. 2019, kterou zmocnil paní T. T. T. T. k zastupování na Zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji při osobním podání žádosti o vízum a žádosti o povolení k pobytu, konkrétně aby byla přítomna v průběhu celého procesu a s ním souvisejících jednáních. Zároveň žalobce předložil plnou moc ze dne 25. 6. 2019, kterou zmocnil advokáta Mgr. Marka Sedláka k zastupování ve všech věcech s výjimkou úkonů, ke kterým zmocnil paní T. T. T. T. Žádost postoupilo velvyslanectví ministerstvu přípisem ze dne 18. 7. 2019. Ze záznamu ve spisu ze dne 2. 9. 2019 vyplývá, že podkladem pro rozhodnutí žalované byly mimo jiné písemnosti uchovávané odděleně mimo spis podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců, konkrétně se jednalo o utajovanou informaci č. j. V211-36/2017-OAM (vedené Úřadem vlády pod č. j. V202/2018) a utajované informace poskytnuté Policií České republiky, Národní centrálou proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování vedené pod č. j. V211-21/2017-OAM, D153/2019-OAM a D154/2019-OAM. V záznamu ministerstvo uvedlo, že pobyt žalobce za účelem výkonu zaměstnání není v zájmu České republiky vzhledem k bezpečnostním rizikům, která žalobce představuje, vyplývajícím ze shora uvedených utajovaných informací. Dále bylo do spisu založeno usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018, kterým vláda vzala na vědomí informace obsažené v části III: materiálu č. j. V202/2018 – *Imigrace do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik*, a současně uložila ministru vnitra omezit na velvyslanectví náběr žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění, a to na žádosti za účelem soužití rodiny, studia a vědeckého výzkumu a žádosti podávané na základě schválených migračních projektů.

[3] Ministerstvo poprvé zamítlo žádost žalobce rozhodnutím ze dne 27. 9. 2019, č. j. OAM-47231-9/ZM-2019, a to podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona z důvodu, že jeho pobyt na území není v zájmu České republiky. Toto rozhodnutí zrušila žalovaná pro nepřezkoumatelnost a věc vrátila ministerstvu k dalšímu řízení rozhodnutím ze dne 3. 1. 2020, č. j. MV-153165-5/SO-2019. Dle žalované utajované informace č. j. V211-36/2017-OAM a č. j. V211-21/2017-OAM (podklad pro informaci č. j. V211-36/2017-OAM) obsahují pouze obecné informace o imigraci do České republiky z Vietnamu, pročež se vztahují na neurčitý počet adresátů. Utajované informace tak neodpovídaly požadavku judikatury na přezkoumatelnost, neboť nebyly podloženy konkrétními podklady. Ministerstvo provedlo dne 21. 5. 2020 záznam do spisu, z něhož vyplývá, že podkladem pro vydání rozhodnutí byla nad rámec dříve uvedených utajovaných informací další písemnost uchovávaná dle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců odděleně mimo spis, konkrétně utajovaná informace č. j. D181/2019-OAM. Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2020, č. j. OAM-47231-23/ZM-2019 ministerstvo opětovně zamítlo žádost žalobce na základě totožného důvodu. Toto rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 9. 2020, č. j. MV-114628-3/SO-2020, zrušila a věc vrátila ministerstvu k dalšímu řízení, neboť vyjma nově doplněné informace byly podkladové materiály a důvody rozhodnutí identické jako v případě předchozího rozhodnutí. Doplněná informace nenaplňovala zákonné

a judikatorní požadavky na její obsah, neboť nekonkretizovala předchozí utajované informace ve vztahu k jednotlivým případům, a nebyl tak odstraněn nedostatek obecnosti podkladů. Ministerstvo následně dne 19. 10. 2020 vložilo do spisu další záznam, z něhož vyplývá, že nad rámec dříve uvedených utajovaných informací byla podkladem pro vydání rozhodnutí utajovaná informace ministerstva V89/2020-OAM (rovněž uchovávaná odděleně, mimo spis podle § 169 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Dále ministerstvo zahrnulo do spisu článek ze zpravodajského portálu idnes.cz ze dne 16. 10. 2018, nazvaný *„Hackeři prolomili systém na udělování víz do ČR, vydělali stovky milionů"* a část 2.3 výroční zprávy Bezpečnostní informační služby za rok 2018 *„Terorismus a organizovaný zločin"*, z níž vyplývá, že kriminalisté zadrželi na podzim roku 2018 celkem 8 osob podezřelých z organizování trestné činnosti související s podáváním žádostí o udělení pobytových oprávnění na území České republiky občanů Vietnamské socialistické republiky prostřednictvím registračního systému Visapoint a telefonické linky. Na základě těchto přístupných materiálů žalobce ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí namítal, že svou žádost podal dávno poté, co bylo provozování systému Visapoint a telefonické linky ukončeno, a v době, kdy byly dotyčné osoby již ve vazbě. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 2. 11. 2020, č. j. OAM-47231-36/ZM-2019, opětovně zamítlo žádost žalobce ze stejných důvodů jako v případě předchozích rozhodnutí, neboť pobyt žalobce není v zájmu České republiky vzhledem k potenciálnímu riziku, které představuje v důsledku organizovaného zločinu páchaného cizími státními příslušníky původem z Ruské federace a z Vietnamu; ministerstvo přitom uvedlo, že z utajovaných informací nevyplývá, že by sám žalobce byl členem organizované či zločinecké skupiny (činnost této skupiny se zaměřovala na systém Visapoint a byla odhalena na podzim roku 2018). Odvolání proti posledně uvedenému rozhodnutí ministerstva žalovaná rozhodnutím uvedeným v odst. [1] výše zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Žalovaná uvedla, že jí opatřená utajovaná informace, vedená pod č. j. V80/2020-SO, je zpřesněním a doplněním všech v průběhu řízení pořízených utajovaných informací, přičemž v jejím kontextu je již rozhodnutí ministerstva dostatečně věrohodné a individualizované ve vztahu k případu žalobce a je v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[4] Krajský soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Uvedl, že v posuzované věci jsou obecná kritéria přezkoumatelnosti modifikována § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, jelikož se závěry správních orgánů opírají o utajované informace. Toto ustanovení přestavuje speciální úpravu k § 68 odst. 3 správního řádu, neboť zužuje rozsah požadavků na odůvodnění rozhodnutí. Krajský soud konstatoval, že správní orgány dostály svým zákonným povinnostem potud, že ve svých rozhodnutích specifikovaly, z jakých utajovaných informací vycházely, přičemž uvedly rovněž stupeň jejich utajení. Rovněž správní orgány neporušily práva žalobce, jestliže mu nezpřístupnily utajované informace. Ministerstvo jej informovalo o tom, že mezi podklady jsou též utajované informace, čímž mu zajistilo možnost seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí v maximální možné míře, neboť charakter utajovaných informací jejich bližší specifikaci neumožňoval. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce ohledně problematické aplikace usnesení vlády č 474 a nařízení vlády č. 220/2019 Sb. vzhledem k tomu, že tyto akty nepředstavovaly rozhodující důvody pro zamítnutí žádosti žalobce. Polemika, zda má vláda pravomoc vyjadřovat zájem na regulaci určitého typu pobytového oprávnění, potažmo zda správní orgány údajně retroaktivně aplikovaly výše uvedené nařízení, je pro posouzení věci irelevantní.

[5] Těžiště sporu spatřoval krajský soud v otázce, zda lze na základě utajovaných informací učinit závěr o existenci překážky pro vydání zaměstnanecké karty žalobci, kterou správní orgány spatřovaly v bezpečnostních rizicích souvisejících s organizovaným zločinem, s nímž má být žalobce v jistém, blíže nespecifikovaném, vztahu. Krajský soud konstatoval, že jeho úkolem je ověření věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance utajovaných informací ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgány vyvodily, nikoli však přezkum pravdivosti těchto informací. Musí tedy zajistit, aby se rozhodnutí správních orgánů zakládala na skutečných a věrohodných informacích (ne vyfabulovaných), a aby tyto informace poskytovaly dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci. Po prostudování a posouzení utajovaných informací dospěl krajský soud k závěru, že tyto neskýtají jednotlivě ani ve svém souhrnu dostatečný podklad pro závěry, které vyvodily správní orgány. Konkrétně, utajované informace, z nichž správní orgány vycházely, nesplňují kritérium relevance ve vztahu k vysloveným závěrům správních orgánů, a to zejména z časového hlediska. Správní orgány se vůbec nevypořádaly s žalobcem opakovaně namítanou skutečností, že žádost podal v červenci 2019 na velvyslanectví s pomocí zástupce, nikoli prostřednictvím registrace v systému Visapoint nebo v jiném registračním systému. Z veřejně dostupných zdrojů, které byly zařazeny do spisu, přitom vyplývá, že se vyšetřovaná trestná činnost týkala právě systému Visapoint a byla odhalena v podzimních měsících roku 2018. Krajský soud proto konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované pro nedostatek důvodů, což samo o sobě postačuje k jeho zrušení. Dále krajský soud uvedl, že systém Visapoint byl zrušen ke dni 31. 10. 2017. Krajský soud neshledal spojitost mezi žádostí žalobce podanou v červenci 2019 za pomoci zástupce, tedy bez využití registrace v systému Visapoint, a trestnou činností páchanou organizovanou skupinou právě v souvislosti s tímto registračním systémem, jestliže k odhalení trestné činnosti a vzetí podezřelých osob do vazby došlo v září a říjnu 2018. Nadto poznamenal, že systém přijímání žádostí byl v období od července 2018 do června 2019 zcela pozastaven. Na základě shora uvedených skutečností se krajský soud neztotožnil s názorem žalované, že by žalobcem namítané nevyužití systému Visapoint (nebo jiného registračního systému) při podání žádosti nebylo relevantní a nemohlo mít vliv na závěr o rizikovosti žalobce v souvislosti s organizovaným zločinem. Ostatně, samo ministerstvo zdůraznilo, že z žádné z utajovaných informací nevyplývá napojení žalobce na organizovanou zločineckou skupinu. Krajský soud dospěl k názoru, že i kdyby pominul výše popsanou absenci časové souvislosti, nevyplývá z podkladů pro vydání rozhodnutí, že by bylo udělení zaměstnanecké karty žalobci v rozporu se zájmy České republiky. Závěry vyvozené z utajovaných informací by bylo možné vztáhnout na výrazně širší okruh žadatelů, přičemž popsaná bezpečnostní rizika nezohledňují konkrétní případ žalobce. Jestliže správní orgány neopatřily další poznatky přímo ve vztahu k osobě žalobce, jsou úvahy o bezpečnostních rizicích, které žalobce představuje, pouhou spekulací.

[6] Na základě výše uvedených úvah dospěl krajský soud k závěru, že utajované informace neposkytují dostatečnou oporu pro závěr správních orgánů, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky pro hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že v řízení nebyla přezkoumána relevance utajovaných informací ve vztahu k závěrům ministerstva. Má za to, že v průběhu řízení důsledně posuzovala, zda utajované informace vykazují jako podklad pro vydání rozhodnutí znaky věrohodnosti a přesvědčivosti a zda umožňují jejich verifikaci, a to ve světle judikatury správních soudů (například rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1 Azs 330/2019 - 36, citovaného krajským soudem). Stěžovatelka poukazuje na fakt, že aby rozhodnutí obstálo, zrušila celkem třikrát rozhodnutí ministerstva a věc mu vrátila k dalšímu řízení. Doplněné utajované informace, vedené pod č. j. V89/2020-SO a V80/2020-SO, blíže konkretizují předchozí utajované informace ve vztahu k osobě žalobce, přičemž obsahují údaje o způsobu činnosti organizované zločinecké skupiny, opírají se o konkrétní zdroje; v souhrnu tak naplňují požadavky vyplývající ze zákona i z judikatury.

[9] Dále stěžovatelka namítá nesprávnost závěru krajského soudu, dle kterého se správní orgány nevypořádaly s časovou a věcnou disproporcí mezi trestnou činností organizované zločinecké skupiny, odhalené na podzim roku 2018, a datem podání žádosti žalobce (2. 7. 2019). Z obsahu utajovaných informací jsou zřejmé skutečnosti, které jsou dostatečně přesvědčivé a věrohodné pro zamítnutí žádosti žalobce z důvodu, že jeho pobyt na území není v zájmu České republiky. K tomu stěžovatelka podotýká, že byla povinna při formulování odůvodnění rozhodnutí postupovat podle § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož úvahy, kterými se řídila při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi. Jsou-li podkladem pro vydání rozhodnutí utajované informace, stěžovatelka může (a musí) toliko odkázat na podklady pro vydání rozhodnutí a uvést stupeň jejich utajení. Tímto speciálním ustanovením ve vztahu k § 68 odst. 2 správního řádu je zúžen rozsah požadavků na odůvodnění rozhodnutí.

[10] Svoji argumentaci staví stěžovatelka na závěrech rozsudků krajských soudů, v jejichž rámci byly posuzovány obdobné žádosti jiných žadatelů o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podané rovněž na velvyslanectví v Hanoji. Ve všech níže uvedených případech vycházely správní orgány z totožných utajovaných informací jako v nyní posuzované věci. V rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 8. 2021, č. j. 61 A 4/2021 - 65, byla posuzována žádost jiného žadatele ze dne 13. 9. 2019, přičemž tamní soud dospěl k opačnému závěru než krajský soud v této věci, a sice že nebylo v možnostech správních orgánů, aby své úvahy a důvody rozhodnutí, založené na tajných informacích, blíže popisovaly, neboť v opačném případě by došlo k ohrožení účelu těchto utajovaných informací. S ohledem na uvedený závěr se tedy stěžovatelka nemohla blíže vyjádřit k časové ose případu. Obdobně stejný soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2021, č. j. 63 A 3/2021 - 50, uvedl, že užité utajované informace skutečně nasvědčují závěru, že pobyt žadatele na území za účelem výkonu zaměstnání na pozici uvedené v žádosti není v zájmu České republiky. Postup správních orgánů byl zcela v souladu se zákonem, jestliže neumožnily žalobci zjistit základní údaje o utajovaných informacích či obecné informace o poznatcích a důkazech, z nichž vycházely. Konečně stěžovatelka odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 6. 2021, č. j. 108 A 3/2021 - 59, vydaný ve věci žádosti odlišného žadatele ze dne 1. 7. 2019. Tamní soud po seznámení s utajovanými informacemi konstatoval, že jde o informace věrohodné,

přesvědčivé a ve svém souhrnu naprosto konkrétní, obsahující dostatek údajů k tomu, aby bylo možné zhodnotit, zda má být v tehdy projednávané věci vydána zaměstnanecká karta, přičemž správní orgány správně vyhodnotily, že pobyt žadatele na území není v zájmu České republiky. Dále dospěl k závěru, že předmětné utajované informace představují dostatečný podklad pro zamítnutí žádosti.

[11] S ohledem na shora uvedené je stěžovatelka přesvědčena, že postupovala v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců tak, aby jejím jednáním nedošlo k ohrožení účelu utajení předmětných informací.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v případě nevyhovění jeho žádosti bylo rozhodnuto výlučně na základě utajovaných informací, které mu nebyly zpřístupněny, pročež nemohl uplatnit svá procesní práva. Žalobce proto považuje ustanovení § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, kterým je omezen rozsah odůvodnění správních orgánů, za protiústavní. Co vyplývá z utajovaných informací, se žalobce dozvěděl alespoň v obecné rovině až z napadeného rozsudku. Krajský soud přitom neohrozil důvody utajení informací. Žalobci proto není zřejmé, proč mu správní orgány nemohly poskytnout informace v obdobném rozsahu jako krajský soud v odst. 74. až 75. napadeného rozsudku, což by mu umožnilo uplatnit svá procesní práva, aniž by musel *„střílet naslepo“*. Dále žalobce odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 9. 2021, č. j. 57 A 16/2021 - 52, jehož závěry se shodují se závěry vyslovenými v jeho věci (včetně závěru o částečné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí). Z těchto rozsudků dle žalobce vyplývá, že propojení s organizovaným zločinem by mělo spočívat v podání žádosti prostřednictvím registračního systému Visapoint, respektive prostřednictvím telefonní linky, a to za pomoci organizované zločinecké skupiny. Žalobce nechápe, proč mu nebyla ani tato obecná informace poskytnuta. Za významné považuje, že stěžovatelka v kasační stížnosti nerozporuje závěr krajského soudu, že se utajované informace týkají organizované zločinecké skupiny, která měla zajišťovat registraci v systému Visapoint. Navrhuje proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Kasační soud v prvé řadě předesílá, že se již vícekrát podrobně zabýval skutkově obdobnými případy jako v nyní projednávané věci, totiž posouzením vyhodnocení bezpečnostních rizik, které představují vietnamští státní příslušníci v souvislosti s činností výše zmiňované organizované zločinecké skupiny, na základě týchž utajovaných informací (viz například rozsudky ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 – 52, a ze dne 24. 3. 2021, č. j. 4 Azs 400/2021 – 29; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na: www.nssoud.cz). V podrobnostech na tyto rozsudky Nejvyšší správní soud odkazuje s ohledem na to, že závěry v nich vyslovené, jsou již známé stěžovatelce i zástupci žalobce, který ve výše uvedených řízeních zastupoval vietnamské státní příslušníky.

[16] Podstata argumentace stěžovatelky stojí na skutečnosti, že závěry vyslovené v jejím rozhodnutí jsou založeny na utajovaných informacích. Aby nedošlo k ohrožení účelu utajení těchto informací, postupovala v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, pročež k důvodům, pro které žalobce může představovat bezpečnostní riziko, nemohla v odůvodnění svého rozhodnutí uvést nic bližšího.

[17] Ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 52, Nejvyšší správní soud konstatoval, že § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců omezuje do jisté míry procesní práva cizince a obsah odůvodnění správního rozhodnutí. Předmětné ustanovení klade na odůvodnění rozhodnutí dva požadavky. Prvním je uvedení odkazu na podklady pro vydání rozhodnutí a stupně utajení v nich uvedených informací. Tento požadavek je významný z pohledu přezkumu rozhodnutí odvolacím orgánem a správními soudy, které přezkoumávají podklady rozhodnutí do značné míry samostatně, nezávisle na žalobních námitkách, neboť žalobce nemá možnost se s utajovanými informacemi detailněji seznámit a efektivně proti nim brojit. Druhý zákonný požadavek je uveden v § 169m odst. 2 větě druhé zákona o pobytu cizinců, podle něhož nemůže správní orgán rezignovat na odůvodnění svého rozhodnutí s poukazem na to, že všechny rozhodné skutečnosti jsou obsaženy v utajovaných podkladech. Aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné, musí správní orgán v odůvodnění výslovně uvést podstatu důvodů, na kterých své rozhodnutí založil, respektive skutečnosti, které z utajovaných informací v obecné rovině plynou.

[18] Výše uvedené požadavky mají svůj původ v unijní právní úpravě. Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 4. 6. 2013, ve věci C-300/11, *ZZ vs Secretary of State for the Home Department*, s odkazem na čl. 47 Listiny základních práv EU, konstatoval, že adresát rozhodnutí musí mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se ho týká, a to 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*“. V této souvislosti unijní právo vyžaduje, aby byl cizinec seznámen alespoň s podstatou důvodů (angl. „*the essence of the grounds*“, franc. „*la substance des motifs*“), na jejichž základě stát vůči cizinci provedl opatření, jako je například ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu (viz výše citovaný rozsudek Soudního dvora EU). Soudní dvůr EU zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 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 případně 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, a to „*způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů*“. Krajský soud v odst. 53 napadeného rozsudku výslovně uvedl, že aplikovatelnost čl. 47 Listiny základních práv EU v nyní projednávané věci nezpochybňuje.

[19] Specifické požadavky na odůvodnění rozhodnutí podle § 169m zákona o pobytu cizinců sice představují zvláštní úpravu, není jí však zcela vyloučena aplikovatelnost obecné úpravy podle § 36 odst. 3 správního řádu. Uvedeného ustanovení se přitom ve správním řízení dovolával žalobce a tvrdil, že měl být alespoň v omezené podobě seznámen s podklady rozhodnutí (utajovanými informacemi). Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, dospěl k závěru, že žalobce neměl právní nárok na pozitivní rozhodnutí, tedy na vydání zaměstnanecké karty, ani procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, avšak měl být informován alespoň o *podstatě důvodů*, které byly základem rozhodnutí správních orgánů.

[20] Krajský soud shledal problematickým, že správní orgány neuvedly v odůvodnění svých rozhodnutí nic (i) k časové souvislosti mezi dobou, kdy byla páchána trestná činnost, a okamžikem podání žádosti žalobce (ii) prostřednictvím zástupce, nikoli registračního systému Visapoint (který byl předmětem útoku této zločinecké skupiny), s tím, že odpověď na tuto otázku skýtají utajované informace, pročež se k tomuto vztahu nemůže blíže vyjádřit. Konkrétně v odst. 70. - 72. odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že se správní orgány ve svých rozhodnutích s touto žalobcem opakovaně namítanou skutečností vůbec nevypořádaly, ačkoli z veřejně dostupných zdrojů vyplývá, že vyšetřovaná trestná činnost organizované skupiny se týkala právě systému Visapoint a byla odhalena (a eliminována) v podzimních měsících roku 2018. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, jestliže shledal rozhodnutí stěžovatelky nepřezkoumatelným (pro nedostatek důvodů), což je samo o sobě důvodem pro jeho zrušení.

[21] K dalším dílčím otázkám krajský soud v odst. 63 odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že správní orgány za důvod překážky vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců označily 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. Otázkou přezkoumatelnosti takového odůvodnění se kasační soud zabýval (ve skutkově obdobné věci) v již citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, v němž konstatoval jeho nedostatečnost, neboť se správní orgány omezily *de facto* jen na přepis textu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, přičemž kromě odkazu na výše uvedená bezpečnostní rizika neuvedly žádné skutečnosti doplňující tento text. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů tedy nejsou seznatelné důvody, pro které představuje žalobce bezpečnostní riziko, a to ani v obecné rovině. Nadto Nejvyšší správní soud poznamenává, že ministerstvo v odůvodnění svého rozhodnutí na str. 4 výslovně uvedlo, že z žádné z utajovaných informací nevyplývá spojení mezi organizovanou zločineckou skupinou a osobou žalobce.

[22] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud (ve shodě s krajským soudem) uzavírá, že odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky (respektive ministerstva) nesplňuje minimální zákonné a judikatorní požadavky ve vztahu k právu žalobce na sdělení alespoň podstaty důvodů rozhodnutí za účelem efektivní obrany proti tomuto rozhodnutí. Došlo tak k podobné situaci, kterou nedávno Ústavní soud označil tak, že správní orgán prvního stupně nutil žalobce ke „*střelbě na terč se zavázanýma očima*“ (viz nález ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21, dostupný na www.nalus.usoud.cz).

[23] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítá, že shromážděné utajované informace řádně přezkoumala s ohledem na jejich věrohodnost, přesvědčivost a relevanci ve vztahu k osobě žalobce. Doplněné utajované informace vedené pod č. j. V89/2020-OAM a č. j. V 80/2020-SO dle jejího názoru 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.

[24] Nejvyšší správní soud v případě rozhodování na základě utajovaných informací konstantně judikuje, že listiny v utajovaných podkladech nemohou být pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, ale musí vycházet ze zachyceného a soudem ověřitelného skutkového základu. 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, nikoliv vyfabulované. Tyto informace musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28, č. 4031/2020 Sb. NSS).

[25] Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud se již opakovaně zabýval obdobnými případy, v nichž vycházely správní orgány z totožných utajovaných informací, jako stěžovatelka v nyní projednávané věci. Je přitom zjevné, že informace, na kterých správní orgány i v dané věci založily závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky, vyhodnotil desátý senát tak, že výše uvedené požadavky nesplňují. Utajované informace převážně obsahují toliko obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do České republiky. Jde povětšinou dokonce o fakta všeobecně známá. Obecnou závažnost těchto poznatků správní soudy nezpochybňují, nicméně okolnosti z nich vyplývající musí být individualizované ve vztahu k žalobci. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že ministerstvo s individualizací podkladů nijak nepokročilo, a to i přes opakované zrušení jeho rozhodnutí stěžovatelkou právě pro nesplnění shora uvedeného požadavku.

[26] Jediným konkrétnějším faktem, který lze v utajovaných podkladech ve vztahu k žalobci najít, je tvrzení, že mohl být určitým dílčím způsobem spojen s organizovanou zločineckou skupinou. To by jistě byl důvod pro 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, by postačovalo, pokud by tu byly dostatečné indicie například o tom, že cizinec využil služeb organizované zločinecké skupiny například tím, že uhradil nebo chtěl uhradit této skupině peněžitou částku, doporučil využití této služby jiným vietnamským občanům, případně ho nějak jinak podpořil či chtěl podpořit, byť by se tím sám trestného činu nedopustil (tyto příklady uvádí kasační soud jen hypoteticky a ilustrativně, bez přímého vztahu k této individuální věci). Z utajovaných informací není patrná časová souvislost mezi páchanou trestnou činností, odhalenou na podzim roku 2018, a podáním žádosti

žalobce o vydání zaměstnanecké karty dne 2. 7. 2019, tedy v době, kdy byli členové organizované zločinecké skupiny již ve vazbě. Nadto žalobce pro podání žádosti využil zástupce (nikoli organizovanou zločineckou skupinu a jí napadený registrační systém Visapoint), přičemž souvislost této formy podání žádosti s trestnou činností z utajených informací rovněž nevyplývá. Krajský soud dospěl v odst. 70 napadeného rozsudku ke správnému závěru, že doplnění utajovaných informací neposkytuje zejména z časového hlediska dostatečnou relevanci k závěru, že žalobce představuje rizika, která jsou důsledkem organizovaného zločinu.

[27] Rozhodné v posuzovaném případě přitom je, že utajované informace nevypovídají nic bližšího ohledně toho, co žalobce skutečně učinil (měl učinit). Tvrzení uvedené v podkladech postrádá jakékoli údaje časové, místní a zdrojové. Nejvyšší správní soud opakuje, že správní soudy v podobných věcech do jisté míry „suplují obhajobu“, a musí tak namísto ní ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění. Informace v podobě, v jaké je soud v utajovaných podkladech shlédl, ovšem nedávají záruku, že jde o informace věrohodné, dostatečně konkrétní a přesvědčivé pro klíčový závěr, že to byl právě žalobce, kdo měl být účasten na protiprávním jednání, o kterém se v utajované zprávě vágně hovoří. 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 ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28, č. 4031/2020 Sb. NSS).

[28] Další důvody obsažené v utajované informaci (úvahy a informace o povaze imigrace z Vietnamu) jsou pak jen zcela obecné a lze je vztáhnout 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.

[29] 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 čl. 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. Pro pořádek lze dodat, 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 čl. 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. 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 kvalifikovaný 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.

[30] S ohledem na výše uvedené skutečnosti je zřejmé, že kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud jí proto za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[31] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, právo na náhradu nákladu řízení nemá. Procesně úspěšnou stranou v řízení o kasační stížnosti byl žalobce, pročež mu vzniklo právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Výše těchto nákladů je představována částkou 3 100 Kč za jeden úkony právní služby zástupce žalobce (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif"). Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Částku 4 114 Kč, představující náhradu nákladů řízení, kterou je stěžovatelka povinna zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. srpna 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu