ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **T. K. T.**, zastoupený 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 kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2021, č. j. 55 A 7/2021 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to 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 rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „*krajský soud*“) ze dne 16. 11. 2021, č. j. 55 A 7/2021 - 39, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 6. 1. 2021, č. j. MV-176236-3/SO-2020, a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „*ministerstvo*“) ze dne 1. 10. 2020, č. j. OAM-39936-43/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 30. 7. 2019 (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 1. 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 velvyslanectví při osobním podání žádosti o vízum a žádosti o povolení k pobytu. Zároveň žalobce předložil plnou moc ze dne 25. 6. 2019, kterou zmocnil Mgr. Marka Sedláka, advokáta, k zastupování ve všech věcech s výjimkou úkonů, ke kterým zmocnil paní T. T. T. T. Žádost postoupilo velvyslanectví ministerstvu přípisem ze dne 2. 7. 2019. Ze záznamu ve spisu ze dne 14. 8. 2019 vyplývá, že podkladem pro vydání rozhodnutí 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, a to vzhledem ke skutečnostem a bezpečnostním rizikům, která žalobce představuje, a která vyplývají 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 sloučení rodiny, studia a vědeckého výzkumu a žádosti podávané na základě schválených migračních projektů.

[3] Ministerstvo poprvé zamítlo žádost žalobce rozhodnutím ze dne 2. 9. 2019, č. j. OAM 39936-8/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 pro nedostatek důvodů a věc vrátila ministerstvu k dalšímu řízení rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019, č. j. MV-149413-4/SO-2019, neboť utajované informace, na nichž bylo rozhodnutí ministerstva založeno, obsahují pouze obecné informace o imigraci do České republiky z Vietnamu, pročež se vztahují na neurčitý počet adresátů. Utajované informace neodpovídaly požadavku judikatury na přezkoumatelnost, neboť nebyly podloženy konkrétními důkazy či podklady. Ministerstvo doplnilo podklady pro vydání rozhodnutí o další písemnost uchovávanou dle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců odděleně mimo spis, konkrétně o utajovanou informaci č. j. D181/2019-OAM poskytnutou Policií České republiky, Národní centrálou proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování. Rozhodnutím ze dne 19. 5. 2020, č. j. OAM-39936-32/ZM-2019, ministerstvo opětovně zamítlo žádost žalobce na základě totožného důvodu. Toto rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 7. 8. 2020, č. j. MV-103587-3/SO-2020, opět zrušila a věc vrátila ministerstvu k dalšímu řízení, neboť ani nově doplněná informace nekonkretizovala předchozí utajované informace ve vztahu k jednotlivým případům. Ministerstvo následně dne 2. 9. 2020 vložilo do spisu další záznam, z něhož vyplývá, že nad rámec dříve uvedených utajovaných informací byla podkladem pro vydání rozhodnutí utajovaná informace

ministerstva č. j. V89/2020-OAM (rovněž písemnost uchovávaná odděleně mimo spis podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Dále ministerstvo zahrnulo do spisu článek ze zpravodajského portálu idnes.cz ze dne 16. 10. 2018 s nadpisem „*Hackeři prolomili systém na udělování víz do ČR, vydělali stovky milionů*“, článek ze zpravodajského portálu seznamzpravy.cz ze dne 25. 11. 2019 s nadpisem „*Hackeři z Česka prolomili vízový systém pro Vietnamce. Vydělali 750 milionů*“ a část 2.3 Výroční zprávy Bezpečnostní informační služby za rok 2018 nazvanou „*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 ze strany 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 1. 10. 2020, č. j. OAM-39936-43/ZM-2019, opětovně zamítlo žádost žalobce na základě týchž 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 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 specifikovaným v odstavci [1] tohoto rozsudku zamítla a potvrdila rozhodnutí ministerstva. Žalovaná shledala, že jí opatřená utajovaná informace vedená pod č. j. V80/2020-SO je zpřesněním a doplněním všech v průběhu řízení pořízených utajovaných informací, takže je rozhodnutí ministerstva dostatečně věrohodné a individualizované ve vztahu k případu žalobce. Rovněž je plně přezkoumatelné a v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[4] Krajský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované, neboť shledal, že skutečnosti vyplývající z utajovaných informací dostatečně neodůvodňují zamítnutí žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Předně se krajský soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Uvedl, že v posuzované věci jsou obecná kritéria přezkoumatelnosti modifikována § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť se závěry správních orgánů opírají o utajované informace. Toto ustanovení přestavuje speciální úpravu k § 68 odst. 3 správního řádu, která zužuje rozsah požadavků na odůvodnění rozhodnutí. Krajský soud konstatoval, že správní orgány dostály svým zákonným povinnostem, neboť ve svých rozhodnutích specifikovaly, z jakých utajovaných informací vycházely, přičemž uvedly rovněž stupeň jejich utajení. Z rozhodnutí žalované je zřejmé, jak vyhodnotila utajované informace a o jaké úvahy opírá svůj závěr o bezpečnostním riziku, které žalobce představuje.

[5] Krajský soud však přisvědčil námitce žalobce, že ve světle závěrů rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2020 ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* (č. 80982/12) (dále jen „*rozsudek ESLP ve věci Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*“) a judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „*SDEU*“) žalovaná (resp. ministerstvo) měla žalobce informovat alespoň o podstatě toho, co je mu kladeno za vinu. Dále krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021 - 54, v němž kasační soud upozornil na rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ve věci ZZ *proti Secretary of State for the Home Department* (dále jen „*rozsudek SDEU ve věci ZZ proti Secretary of State for the Home Department*“), který definoval minimální požadavky na odůvodnění soudního rozhodnutí; konstatoval, že cizinec musí být seznámen alespoň s podstatou důvodů, na jejichž základě vůči němu stát provedl nějaké opatření, jako např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu. Krajský soud uzavřel, že správní orgány měly žalobce seznámit alespoň s podstatou toho, co mu bylo na základě utajovaných informací, na nichž bylo napadené rozhodnutí založeno, kladeno za vinu, a umožnit mu se k tomu vyjádřit, což dle obsahu správního spisu neučinily.

[6] 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. Z podkladů pro vydání rozhodnutí nevyplývá, že by bylo udělení zaměstnanecké karty žalobci v rozporu se zájmy České republiky. Závěry vyvozené z utajovaných informací mají toliko obecnou povahu, přičemž popsaná bezpečnostní rizika nezohledňují konkrétní případ žalobce, a to i s přihlédnutím k časovému hledisku. Ostatně samo ministerstvo zdůraznilo, že z žádné z utajovaných informací nevyplývá napojení žalobce na organizovanou zločineckou skupinu. Jestliže správní orgány neopatřily další poznatky přímo ve vztahu k osobě žalobce, jsou úvahy o bezpečnostních rizicích, které žalobce představuje, pouhou spekulací.

[7] Krajský soud nepřisvědčil námitce žalobce ohledně 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. Rovněž krajský soud neshledal, že by byla rozhodnutí správních orgánů v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.

[8] 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.*“).

[9] Stěžovatelka odmítá závěr krajského soudu, že správní orgány měly žalobce seznámit s podstatou toho, co mu bylo na základě utajovaných informací kladeno za vinu, a umožnit mu se k tomu vyjádřit. Žalobce měl dle stěžovatelky možnost seznámit se dle § 36 odst. 3 správního řádu s podklady pro vydání rozhodnutí v rozsahu přípustném vzhledem k charakteru projednávané věci. Utajované informace musí být vedeny odděleně od správního spisu, o čemž ministerstvo žalobce informovalo. Správní orgány umožnily

žalobci seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí v maximální možné míře, neboť bližší seznámení charakter utajovaných informací nepřipouští.

[10] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že utajované informace neskýtají jednotlivě ani v souhrnu dostatečný podklad pro závěr, že žalobcův pobyt na území není v zájmu České republiky. Zastává názor, že v průběhu řízení důsledně posuzovala, zda utajované informace vykazují jako podklad pro vydání rozhodnutí znaky věrohodnosti, přesvědčivosti a umožňují jejich verifikaci, a to ve světle judikatury správních soudů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1 Azs 330/2019 – 36). 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-OAM a č. j. V80/2020-SO konkretizují předchozí utajované informace ve vztahu k osobě žalobce, přičemž obsahují údaje o způsobu činnosti organizované zločinecké skupiny, opírají se o konkrétní zdroje a v souhrnu naplňují požadavky vyplývající ze zákona i z judikatury. 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 stěžovatelka 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. 3 správního řádu je zúžen rozsah požadavků na odůvodnění rozhodnutí.

[11] Svoji argumentaci opírá stěžovatelka o závěry rozsudků krajských soudů, které posuzovaly obdobné žádosti jiných žadatelů o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Tyto žádosti byly rovněž podané na velvyslanectví v Hanoji. Ve všech níže uvedených případech vycházely správní orgány z totožných utajovaných informací jako ministerstvo a stěžovatelka 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, 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 ke konkrétním rizikům. Obdobně Krajský soud v Českých Budějovicích shledal v rozsudku ze dne 16. 8. 2021, č. j. 63 A 3/2021 - 50, že užité utajované informace skutečně nasvědčují tomu, 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 správní orgány vycházely. Konečně stěžovatelka odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 6. 2021, č. j. 108 A 3/2021 - 59, v němž byla posuzována žádost 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.

[12] 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.

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že v případě nevyhovění jeho žádosti bylo rozhodnuto výlučně na základě utajovaných informací, k nimž mu nebyly zpřístupněny ani základní údaje, pročež nemohl uplatnit svá procesní práva, aniž by musel „*střílet naslepo*". Žalobce proto považuje ustanovení § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, kterým je omezen rozsah odůvodnění správních orgánů, za protiústavní. Žalobce poukazuje na odstavce 45 - 47 napadeného rozsudku, v nichž krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány měly žalobce seznámit alespoň s podstatou toho, co mu bylo na základě utajovaných informací kladeno za vinu, a umožnit mu se k tomu vyjádřit. Dále se žalobce ztotožňuje se závěry krajského soudu, že utajované informace neskýtají jednotlivě ani v souhrnu dostatečný podklad pro závěr o potenciálním nebezpečí, které žalobce představuje, tedy ani o tom, že jeho pobyt na území není v zájmu České republiky. Odstavce 53, 57 a 58 napadeného rozsudku obsahují hodnocení utajovaných informací, avšak neobsahují právní hodnocení, které by bylo možné napadnout kasační stížností na základě důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Závěrem žalobce odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2021, č. j. 77 A 37/2021 - 79, v němž dospěl tamní soud na základě hodnocení týchž utajovaných informací jako v nyní projednávané věci k obdobnému závěru jako krajský soud. Oba rozsudky zdůrazňují nedostatek časové souvislosti mezi podáním žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty a činností organizované zločinecké skupiny, která je zřejmě popsána v utajovaných informacích.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] 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 - 47, č. 4328/2022 Sb. NSS, ze dne 24. 3. 2022, č. j. 4 Azs 400/2021 - 29, ze dne 26. 5. 2022 č. j. 9 Azs 222/2021 – 32, či ze dne 3. 8. 2023, č. j. 3 Azs 326/2021 - 41; 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.

[17] Ve výše zmíněném rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 - 47 (dále jen „*rozsudek NSS z února 2022*“) 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 správní orgán nemůže 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. SDEU v rozsudku ve věci *ZZ proti 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 SDEU ve věci *ZZ proti Secretary of State for the Home Department*). SDEU 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*“.

[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. Posledně uvedeného ustanovení se ve správním řízení dovolával žalobce a tvrdil, že měl být alespoň v omezené podobě seznámen s podklady

rozhodnutí (utajovanými informacemi). Již v rozsudku z února 2022 dospěl Nejvyšší správní soud 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] Touto otázkou se krajský soud zabýval v odstavcích 45 až 47 odůvodnění napadeného rozsudku. V souladu se závěry výše citovaného rozsudku SDEU ve věci *ZZ proti Secretary of State for the Home Department* dospěl ke správnému závěru, že správní orgány měly žalobce seznámit alespoň s podstatou toho, co mu bylo na základě utajovaných informací, na nichž bylo napadené rozhodnutí založeno, kladeno za vinu, a umožnit mu se k tomu vyjádřit, což podle obsahu správního spisu neučinily (viz odstavec 47 napadeného rozsudku). Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že již v rozsudku z února 2022 konstatoval, že na věc nedopadají závěry rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, jelikož v citované věci ESLP vykládal 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. Odkaz krajského soudu na tento rozsudek v odstavci 45 napadeného rozsudku tedy není případný, což však nic nemění na správnosti jeho závěrů, které se opírají o rozsudek SDEU ve věci *ZZ proti Secretary of State for the Home Department* (viz odstavec 46 napadeného rozsudku).

[21] V odstavci 50 napadeného rozsudku krajský soud konstatoval, že správní orgány za důvod překážky vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců označily 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. V již citovaném rozsudku z února 2022 konstatoval Nejvyšší správní soud nedostatečnost takového odůvodnění, neboť se správní orgány omezily *de facto* 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 proto 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, že by byl žalobce členem organizované zločinecké skupiny.

[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 opakovaně zabýval obdobnými případy, v nichž vycházely správní orgány **z totožných utajovaných informací** jako v nyní projednávané věci. Je přitom zjevné, že informace, na kterých správní orgány založily závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky, vyhodnotil Nejvyšší správní soud tak, že výše uvedené požadavky nesplňují. Utajované informace převážně obsahují toliko obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do České republiky (povětšinou dokonce 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 podstatně 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 ji 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 však není patrné spojení mezi žalobcem a činností organizované zločinecké skupiny, ani časová souvislost mezi páchanou trestnou činností, odhalenou na podzim roku 2018, a podáním žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty dne 1. 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 (srov. již výše citovaný rozsudek č. j. 3 Azs 326/2021 - 41). Krajský soud dospěl v odstavci 58 napadeného rozsudku ke správnému závěru, že doplnění utajovaných informací neposkytuje dostatečnou oporu pro závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky pro hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích.

[27] Rozhodné v posuzovaném případě přitom je, že **utajované informace nevypovídají o tom, 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*" (viz 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 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] S ohledem na výše uvedené skutečnosti je zřejmé, že kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud ji proto za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[30] 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, jemuž proto vzniklo právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Výše těchto nákladů je představována částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 10. 12. 2021) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „*advokátní tarif*". Přiznána byla též náhrada hotových výdajů, která činí dle § 13 odst. 4 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, je stěžovatelka povinna zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

pokračování

V Brně dne 24. srpna 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu