

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: **Q. T. N.**, 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 Plzni ze dne 30. 11. 2021, č. j. 77 A 37/2021 – 79,

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 Plzni (dále jen „*krajský soud*“) ze dne 30. 11. 2021, č. j. 77 A 37/2021 – 79, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 14. 1. 2021, č. j. MV-185909-3/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-52542-36/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 (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 13. 8. 2019 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „*velvyslanectví*“) žádost o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žádost následně velvyslanectví postoupilo ministerstvu. Ze záznamu ve spisu ze dne 25. 9. 2019, č. j. OAM-52542-4/ZM-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 vzhledem ke skutečnostem a 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 sloučení rodiny, studia a vědeckého výzkumu a žádosti podávané na základě schválených migračních projektů.

[3] Ministerstvo poprvé zamítlo žádost žalobce rozhodnutím ze dne 12. 12. 2019, č. j. OAM-52542-12/ZM-2019, 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 25. 2. 2020, č. j. MV-185889-4/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. Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2020, č. j. OAM-52542-24/ZM-2019, ministerstvo opětovně zamítlo žádost žalobce na základě totožného důvodu. Toto rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 9. 2020, č. j. MV-115651-3/SO-2020, zrušila a věc vrátila ministerstvu k dalšímu řízení, neboť ani nově doplněná informace nekonkretizovala předchozí utajované informace ve vztahu k jednotlivým případům, pročež nebyl odstraněn nedostatek obecnosti podkladů. Ministerstvo následně dne 15. 10. 2020 založilo do spisu další záznam, z něhož vyplývá, že nad rámec dříve uvedených utajovaných informací byla podkladem pro vydání rozhodnutí utajovaná informace, 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 (dále jen „*BIS*“) 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 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 2. 11. 2020, č. j. OAM-52542-36/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, přičemž výslovně 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, pročež je rozhodnutí ministerstva dostatečně věrohodné a individualizované ve vztahu k případu žalobce, přičemž 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 neodůvodňují dostatečně zamítnutí žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. 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 neshledal nedostatky v postupu správních orgánů, pokud jde o rozsah údajů, které byly žalobci správními orgány sděleny k utajovaným informacím. Sdělením podrobností by mohlo dojít k ohrožení účelu utajení informací. Ze stejného důvodu neshledal krajský soud důvodnou námitku, že správní orgány měly údajné spojení žalobce s organizovaným zločinem blíže specifikovat, a umožnit mu tak účinnou obranu proti tomuto závěru, neboť z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, která tvoří jeden celek, je zřejmé, že žalovaná založila důvod svého rozhodnutí zejména na utajovaných informacích. Krajský soud konstatoval, že z § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců, § 36 odst. 3 správního řádu a § 17 odst. 3 téhož zákona vyplývá, že utajované informace nesmějí být zařazeny do správního spisu a účastníkovi nesmí být dána před vydáním rozhodnutí ve věci možnost seznámit se s utajovanými informacemi, jakožto podklady rozhodnutí, pokud se v řízení nerozhoduje o právním nároku účastníka. Řízení o vydání zaměstnanecké karty přitom řízením o právním nároku účastníka není.

Ministerstvo tudíž postupovalo správně, neboť zajistilo žalobci možnost seznámit se s podklady rozhodnutí v maximální možné míře tím, že do správních spisů založilo úřední záznamy obsahující informace o tom, že mezi podklady pro jeho rozhodnutí jsou též utajované informace. Bližší specifikaci utajovaných informací jejich charakter neumožňoval. Správní orgány dostály svým zákonným povinnostem, jestliže ve svých rozhodnutích specifikovaly, z jakých utajovaných informací vycházely, a uvedly rovněž stupeň jejich utajení. Nemají povinnost uvádět v odůvodnění rozhodnutí materiální důvody pro utajení informací, tj. proč jsou užité informace svým obsahem informacemi utajovanými a zařazeny na seznam utajovaných informací. Na projednávanou věc se dle názoru krajského soudu nevztahují závěry 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*“), ani rozsudku velkého senátu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „*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*“), neboť se jednalo o případy odlišné od věci žalobce. Dále krajský soud neshledal důvodnou námitku, že soud nemůže být dostatečným garantem ochrany práv žalobce, jestliže žalobce nebyl seznámen s utajovanými informacemi.

[5] Pochybení spatřoval krajský soud v tom, že žalovaná nic neuvedla k některým podkladům rozhodnutí, na nichž stojí její závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky. Z rozhodnutí žalované totiž explicitně vyplývá, že podkladem pro vydání rozhodnutí byly mimo jiné zprávy ze sdělovacích prostředků a zpráva BIS. Přestože žalovaná použila tyto listiny jako podklad rozhodnutí, odmítla se k nim i přes odvolací námitku žalobce vyjádřit. Konkrétně žalobce namítal, že mu není zřejmá souvislost mezi jeho případem a těmito dokumenty, neboť svoji žádost podal po ukončení provozu systému Visapoint i telefonních linek. Jestliže správní orgány z výše uvedených podkladů neučinily žádný skutkový závěr, nemohly dovodit ani jejich kontext, jak uvádí ministerstvo ve svém rozhodnutí. Pokud z nich vyvodily skutková zjištění, jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí žalované, měly srozumitelně odůvodnit, k jakému skutkovému zjištění dospěly a proč. Krajský soud proto konstatoval částečnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované, která by byla sama o sobě důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí, nicméně to nebránilo dle krajského soudu meritornímu přezkumu dalších relevantních otázek. K tomu krajský soud odkázal na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, č. 1566/2008 Sb. NSS.

[6] Krajský soud dále poukázal na závěr správních orgánů, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky na základě na usnesení č. 474, jímž se vláda snažila omezit počet vydaných pobytových oprávnění kvótami. Vláda České republiky však není oprávněna zasahovat svými usneseními do individuálních správních řízení, což vychází z § 2 odst. 1 správního řádu. Toto usnesení tedy nemohlo mít vliv na skutková zjištění správních orgánů. Nejen že v odůvodnění svého rozhodnutí žalovaná vycházela z usnesení vlády, ale odůvodnila jím nezájem státu o pobyt žalobce na území České republiky a odkázala na příliv nekvalifikovaných pracovníků, aniž jakkoli vysvětlila souvislost tohoto tvrzení s žalobcem. I v tomto ohledu krajský soud konstatoval částečnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované, která by však mohla mít vliv na jeho zákonnost pouze

za předpokladu, že by rozhodovací důvody dovozené z utajovaných informací neobstály při soudním přezkumu.

[7] Krajský soud se seznámil s utajovanými informacemi a dospěl k závěru, že na jejich základě nelze učinit závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky. To platí i o utajovaných informacích vedených pod č. j. V89/2020-OAM a č. j. V80/2020-SO, v nichž žalovaná spatřovala zpřesnění a doplnění všech v průběhu řízení pořízených utajovaných informací, proto shledala rozhodnutí ministerstva dostatečně věrohodným a individualizovaným ve vztahu k případu žalobce. Tyto utajované informace jsou sice konkrétní, určité a obsahují popis aktivit, které mohou ohrožovat zájem státu, nicméně neposkytují indicie o tom, že právě žalobce představuje bezpečnostní riziko v důsledku organizovaného zločinu, a to zejména s přihlédnutím k časovému rámci případu a způsobu jejich propojení s žalobcem. Krajský soud poukázal na skutečnost, že žalobce namítal, že žádost podal v srpnu 2019 bez využití systému Visapoint nebo telefonní linky velvyslanectví. Dále krajský soud upozornil, že bezpečnostní rizika na straně žalobce dovodily správní orgány, nikoli policie. Ministerstvo ve svém rozhodnutí navíc uvedlo, že z utajovaných informací nevyplývá, že byl žalobce členem organizované zločinecké skupiny. Rozhodnutí žalované nemá vzhledem k výše uvedenému oporu ve správním spisu.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podává 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 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). 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, blíže konkretizují předchozí utajované informace ve vztahu k osobě žalobce, přičemž obsahují údaje o způsobu činnosti organizované zločinecké skupiny a opírají se o konkrétní zdroje; v souhrnu tak naplňují požadavky vyplývající ze zákona i z judikatury.

[10] 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 (13. 8. 2019; stěžovatelka v kasační stížnosti nesprávně uvádí datum 2. 7. 2019 – pozn. NSS). 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 se úvahy, kterými se řídila při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí, a důvody vydání rozhodnutí 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 staví stěžovatelka také na závěrech některých rozsudků krajských soudů, v jejichž rámci byly posuzovány obdobné žádosti jiných žadatelů o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a v nichž krajské soudy dospěly k opačnému (zamítavému) výroku než v nyní projednávané věci. Tyto rozsudky stěžovatelka konkrétně označila a cituje z nich.

[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 uvedl, že v případě nevyhovění jeho žádosti bylo rozhodnuto výlučně na základě utajovaných informací, které mu nebyly zpřístupněny, takže 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 odstavcích 95 až 99 napadeného rozsudku, což by mu umožnilo uplatnit svá procesní práva, aniž by musel „*střílet naslepo*“. Odstavce 97, 98 a 99 napadeného rozsudku obsahují skutkové 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. Dále žalobce uvádí, že na straně 3 kasační stížnosti stěžovatelka cituje text, který se v napadeném rozsudku nenachází.

[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 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 (dále jen „*rozsudek NSS z února 2022*“), 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.

[16] Nejvyšší správní soud jen pro úplnost uvádí, že stěžovatelka v kasační stížnosti nepřednesla žádnou námitku proti zrušovacímu důvodu, jímž krajský soud shledal rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Krajský soud uvedl, že ačkoli stěžovatelka založila své rozhodnutí mimo jiné na zprávách ze sdělovacích prostředků a zprávě BIS, odmítla se k těmto podkladům (které jsou součástí spisu) i přes odvolací námitku žalobce vyjádřit. Vzhledem k tomu, že se nejedná o utajované informace, měly správní orgány přezkoumatelně odůvodnit, k jakému skutkovému zjištění na jejich základě dospěly (viz odstavec 85 napadeného rozsudku). Podkladem pro vydání rozhodnutí ministerstva bylo také usnesení vlády č. 474. Krajský soud v odstavci 89 napadeného rozsudku konstatoval, že vláda není oprávněna zasahovat svými usneseními do individuálních správních řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty, takže správní orgány nemohou z výše uvedeného usnesení vycházet. Nadto dle krajského soudu stěžovatelka srozumitelně nevysvětlila, jak se závěr, který dovodila z usnesení vlády č. 474, týká žádosti žalobce. Vzhledem k absenci kasační námitky se Nejvyšší správní soud touto otázkou dále nezabýval.

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti 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.

[18] 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).

[19] Nejvyšší správní soud se již 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.

[20] 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 13. 8. 2019, tedy v době, kdy byli členové organizované zločinecké skupiny již ve vazbě. Nadto žalobce podal žádost na velvyslanectví osobně (nikoli prostřednictvím organizovanou zločineckou skupinou napadeného registračního systému Visapoint či telefonní linky), 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 odstavcích 98 a 99 napadeného rozsudku ke správnému závěru, že z utajovaných informací, jakož ani z jiných podkladů, nevyplývá závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky pro hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích.

[21] 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 již výše citovaný rozsudek č. j. 2 Azs 259/2019 – 28, č. 4031/2020 Sb. NSS).

[22] 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.

[23] Nejvyšší správní soud dále považuje za nutné korigovat odůvodnění napadeného rozsudku v následujícím. Krajský soud se mylně domníval, že na případ žalobce nedopadá rozsudek SDEU ve věci *ZZ proti Secretary of State for the Home Department*. Ve výše zmíněném rozsudku 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. Zmíněné ustanovení zákona o pobytu cizinců 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. Nejvyšší správní soud si je vědom, že v době rozhodování krajského soudu v nynější věci odkazovaný rozsudek NSS z února 2022 ještě neexistoval. Ze zásady incidentní retrospektivity však plyne, že kasační soud je jeho závěry povinen aplikovat nyní.

[24] Výše uvedené požadavky na odůvodnění rozhodnutí mají svůj původ v unijní právní úpravě. SDEU právě 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*“.

[25] 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 přitom ve správním řízení dovolával žalobce a tvrdil, že měl být alespoň v omezené podobě seznámen s podklady rozhodnutí (utajovanými informacemi). Již v rozsudku NSS 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.

[26] Krajský soud v odstavci 61 napadeného rozsudku konstatoval, že „[a]*rgumentace, že správní orgány měly údajné spojení žalobce s organizovaným zločinem popsat podrobněji, aby ho žalobce mohl důkazně vyvracet, nemůže obstát, protože jak správně uvedla žalovaná v napadeném rozhodnutí, a jak sám soud z utajovaných informací zjistil, uvedení jakýchkoli podrobností by mohlo utajení informací ohrozit.*“ Krajský soud tedy považoval za dostatečné, jestliže správní orgány označily za důvod překážky vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců 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 NSS z února 2022, 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.

[27] Nejvyšší správní soud podotýká, že odlišné posouzení této dílčí otázky nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud správně konstatoval nedostatky odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky, přičemž kasační soud jeho závěry pouze koriguje v tom smyslu, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné nejen z důvodu, že správní orgány ve svých rozhodnutích neuvedly nic ke skutkovým zjištěním dovozeným z podkladů pro vydání rozhodnutí, které jsou součástí spisu, ale také pro nedostatek odůvodnění ve vztahu ke sdělení podstaty důvodů rozhodnutí v souvislosti s bezpečnostními riziky, která by měl žalobce představovat.

[28] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že **odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky (respektive ministerstva) nesplňuje minimální zákonné a judikaturní 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).

[29] 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.

[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 úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 1. 2022) 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.

V Brně dne 5. září 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu