ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **N. H. N. L.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 9. 2021, č. j. 57 A 16/2021-52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** 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 se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 1. 2021, č. j. MV-175174-7/SO-2020, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 1. 10. 2020, č. j. OAM-40017-42/ZM-2019, kterým byla podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) tohoto zákona zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty z důvodu, že pobyt žalobce na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání není v zájmu ČR. Ministerstvo vnitra rozhodovalo o žádosti žalobce opakovaně. Rozhodnutí ze dne 2. 9. 2019, jímž byla žádost žalobce o zaměstnaneckou kartu zamítnuta, bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 12. 2019 zrušeno a věc vrácena ministerstvu k dalšímu projednání. Následně byla po doplnění již dříve utajovaných informací o informaci D 181/2019 – OAM rozhodnutím ze

dne 19. 5. 2020 žádost žalobce o zaměstnaneckou kartu znovu zamítnuta a k odvolání žalobce bylo i toto rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 8. 2020.

II.

[2] Žalobce podal proti v pořadí poslednímu rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále též „krajský soud"), který shora označeným rozsudkem žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Při úvahách o důvodnosti podané žaloby se krajský soud zabýval nejprve přezkoumatelností žalobou napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že podkladem pro vydaná správní rozhodnutí byly utajované informace, musel v této otázce zohlednit rovněž § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který stanoví pravidla postupu správního orgánu při odůvodňování rozhodnutí, pokud při tom vychází z podkladů, které jsou utajovanými informacemi. Žalobou napadené rozhodnutí shledal v tomto ohledu přezkoumatelným.

[4] Krajský soud shrnul judikaturu Nejvyššího správního soudu k případům, kdy bylo k rozhodnutí ve věci třeba vyhodnotit povahu a kvalitu utajovaných informací, které sloužily jako podklad pro správní rozhodnutí. Zdůraznil požadavek věrohodnosti a přesvědčivosti utajovaných informací, a to i proto, že účastník řízení nemůže jejich obsahu jakkoliv oponovat. Správní soudy musí v případě přezkumu takových správních rozhodnutí vyvažovat procesní omezení účastníka správního řízení (cizince), jemuž jsou utajované informace znepřístupněny z důvodu ochrany státu.

[5] Podstatou věci bylo, zda na základě doplnění utajovaných informací, které má konkretizovat původní utajované informace, lze důvodně učinit závěr o tom, že je v případě žalobce dána překážka pro vydání zaměstnanecké karty. Za důvod této překážky označily správní orgány hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích, jež jsou důsledkem organizovaného zločinu a s nímž má být žalobce v jistém blíže nespecifikovaném vztahu. Krajský soud se seznámil s předmětnými utajovanými informacemi a dospěl k závěru, že tyto informace, ani po jejich doplnění, nejsou dostatečným podkladem pro naplnění skutkové podstaty rozporu pobytu žalobce se zájmy České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud neměl pochybnosti o věrohodnosti a přesvědčivosti doplněných utajovaných informací vedených pod č. j. V80/2020 – SO a V89/2020 – OAM. Vedle věrohodnosti a přesvědčivosti je však třeba tyto informace přezkoumat též z hlediska relevance ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil. To dosud nebylo naplněno. Správní orgány dovodily, že jsou u žalobce rizika, která jsou důsledkem organizovaného zločinu. Ani doplnění spisu „neposkytuje dostatečnou relevanci" k tomuto závěru, a to zejména z časového hlediska. Správní orgány se totiž nevypořádaly s opakovaně žalobcem namítanou skutečností, že žádost podával v červnu 2019 bez toho, že by k jejímu podání byla využita registrace v systému Visapoint nebo jiný objednací systém na velvyslanectví v Hanoji. Z informací získaných z veřejně dostupných zdrojů, které učinil prvostupňový orgán součástí správního spisu, vyplývá, že vyšetřovaná trestná činnost organizované skupiny se týkala systému Visapoint a byla odhalena někdy v podzimních měsících roku 2018.

[6] Krajský soud se neztotožnil se závěrem žalovaného, že by žalobcem namítané nevyužití systému Visapoint (resp. jiného objednacího systému) při podání žádosti v červnu 2019 nebylo relevantní, resp. nemělo žádný vliv na závěr prvostupňového orgánu o spojení případu žalobce s organizovaným zločinem. Rizika na straně žalobce dovodily správní orgány v této věci, nikoli že by tato rizika popsala v utajovaných informacích Národní centrála proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování (dále též „NCOZ"). Rovněž prvostupňový orgán v posledním rozhodnutí zdůraznil, že z žádné z utajovaných informací nevyplývá, že by byl žalobce členem organizované skupiny či zločinecké skupiny, což následně nebylo zpochybněno ani v žalobou napadeném rozhodnutí.

III.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel") včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel je přesvědčen, že ve správním řízení zcela v souladu s judikaturou správních soudů důsledně posuzoval, zda utajované informace vykazují znaky věrohodnosti, přesvědčivosti a umožňují její verifikaci.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu o časové disproporci a je přesvědčen, že utajované informace jsou zcela relevantní ve vztahu k závěrům, které z nich byly vyvozeny. Stěžovatel musel postupovat v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Citoval i důvodovou zprávu k tomuto ustanovení s tím, že uvedené ustanovení zužuje rozsah požadovaného odůvodnění rozhodnutí a je tak speciálním k § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[9] Stěžovatel se podle svého názoru nemohl blíže vyjádřit k časové ose případu, neboť by tím mohlo dojít k ohrožení utajovaných informací. K tomu poukázal na dva rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích (ze dne 10. 8. 2021, č. j. 61 A 4/2021-65, a ze dne 16. 8. 2021, č. j. 63 A 3/2021-50), kterými bylo rozhodnuto o dalších žadatelích o vydání zaměstnanecké karty a kde krajský soud žaloby zamítl s tím, že žalobci bylo umožněno řádně uplatnit svá práva. Rovněž také na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 6. 2021 č. j. 108 A 3/2021-59. Domnívá se, že v „cause Hanoj" došlo kasační stížností napadeným rozsudkem k vybočení z dosavadní rozhodovací praxe správních soudů.

[10] Je přesvědčen, že se nedopustil žádných procesních pochybení. Jeho závěry o skutkovém stavu mají oporu ve spise, neboť veškeré použité informace o zemi původu žalobce, které byly podstatné pro správní řízení, jsou součástí spisu, řádně očíslovány a chronologicky zařazeny, včetně zprávy Mezinárodní organizace pro migraci (IOM).

[11] Rovněž namítá, že se nedopustil ani procesního pochybení spočívajícího v porušení povinnosti dle § 36 odst. 3 správního řádu stran možnosti žalobce účastnit se osobně seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Právní zástupce byl informován o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a také o tom, že se jedná o úkon, při němž nemusí být žalobce osobně přítomen. Z tohoto důvodu k předmětnému úkonu nebyl vyzýván rovněž žalobce. Zástupce žalobce se bez omluvy nedostavil. Stěžovatel podle

svého mínění úplně a řádně zjistil skutkový stav a na základě toho kvalifikovaně rozhodl. Jeho postup nebyl zatížen žádnou vadou a rozsudek krajského soudu pokládá za nezákonný. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že správní orgány negativně rozhodly o jeho žádosti výlučně na základě utajovaných informací, o nichž mu nebyly poskytnuty ani ty nejzákladnější informace. Správní orgány nehledaly rovnováhu mezi zájmem jednotlivce na zajištění spravedlivého procesu a zájmem společnosti na utajení informací. Žalobce získal při seznamování se s obsahem spisu podle § 36 odst. 3 věta druhá správního řádu v zásadě pouze informaci o tom, že jeho pobyt za účelem zaměstnání na území ČR není v jejím zájmu, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsaným v utajovaných písemnostech. Zmíněné ustanovení předpokládá, že jsou účastníkovi řízení sděleny alespoň nějaké konkrétní skutečnosti, se kterými by mohl pracovat. Po celou dobu řízení tak na svoji obranu mohl pouze „střílet naslepo“. Žalobce považuje § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců za protiústavní. Teprve z rozsudku krajského soudu se žalobce alespoň v obecných rysech dozvěděl, co skutečně vyplývá z utajovaných informací. Z utajovaných informací má podle žalobce vyplývat jeho propojení s organizovaným zločinem spočívající v tom, že mu mělo být podání žalosti zajištěno registrací v systému Visapoint nebo prostřednictvím telefonní linky za pomoci organizované zločinecké skupiny. Pokud tomu tak je, jedná se o obecné informace, které není třeba utajovat. Podle žalobce bylo třeba jednotlivé případy rozhodovat na podkladě konkrétních okolností případu a nepovažovat je za součást „causy Hanoj“. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V.

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

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Přezkum zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí provedený krajským soudem nebyl ojedinělým případem, kdy se správní soudy zabývaly typově obdobnými žádostmi vietnamských státních občanů o vydání zaměstnanecké karty v souvislosti s fungováním systému Visapoint ve druhé polovině roku 2018 a v prvé polovině roku 2019, za situace, kdy rozhodnutí o žádosti podstatnou měrou stálo na utajovaných informacích. Proto i rozhodnutí soudu v této věci je třeba vnímat v souvislosti s typově obdobnými rozhodnutími krajských soudů i judikaturou kasačního soudu, která se v mezidobí vytvořila.

[16] Podkladem pro rozhodování správních orgánů i krajského soudu v této věci byly rovněž utajované písemnosti, které byly uchovávány mimo správní spis podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K uplatňování procesních práv účastníků řízení, jakož i k požadavkům na odůvodnění soudních rozhodnutí v takových případech, je třeba

vycházet především z rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS. Ten mimo jiné konstatoval, že v řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců nejde o rozhodování o „právním nároku" cizince ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, současně však rozhodování o takovýchto žádostech musí být prosto svévole, systém projednávání žádostí má být založen na předchozím stanovení férových a rozumně splnitelných pravidel podávání žádostí a průběžném prověřování, že tato pravidla jsou v praxi také dodržována. Žalobce tak neměl procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, a to ani v té (omezené) podobě, která nezmaří účel jejich utajení (§ 36 odst. 3 správního řádu). Nicméně z toho neplyne, že neměl alespoň v obecné rovině právo na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají. Poslední věta § 36 odst. 3 správního řádu se nijak nedotýká práva účastníka na to, aby mu správní orgán sdělil alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Postačilo sdělení v obecné rovině, nebylo třeba předestřít veškeré skutečnosti a důkazy, které plynou z utajené části spisu. Žadatel však měl právo na sdělení alespoň *„podstaty důvodů"*, jinak neměl šanci efektivně se bránit proti rozhodnutí ministerstva. K poukazu žalobce na tvrzenou neústavnost § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců lze taktéž poukázat na odst. 38-51 uvedeného rozsudku ústící v závěr, že nebyly shledány důvody po předložení věci Ústavnímu soudu z tohoto důvodu.

[17] Nedůvodnou je kasační námitka, že je kasační stížností napadený rozsudek vybočením z rozhodovací praxe správních soudů. Je tomu naopak. Stěžovatelem zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 61 A 4/2021 nebyl meritorně přezkoumán kasačním soudem [řízení bylo zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku (10 Azs 377/2021)], kasační stížnost proti rozsudku téhož soudu sp. zn. 63 A 3/2021vůbec podána nebyla. Naproti tomu rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 108 A 3/2021 byl spolu s žalobou napadeným rozhodnutím ke kasační stížnosti žalobce zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 Azs 284/2021, přičemž důvody zrušení obou rozhodnutí se v zásadě shodují s těmi, o které opřel krajský soud své rozhodnutí v této věci. Obdobně je tomu v případě rozsudku Krajského soudu v Praze sp. zn. 43 A 13/2021, který koresponduje rozsudku krajského soudu v této věci a kasační stížnost stěžovatele proti němu byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Azs 321/2021 zamítnuta. Na důvody naposledy označeného rozsudku kasačního soudu, který je uveřejněn na webových stránkách soudu, soud odkazuje i v nyní projednávané věci a neshledal důvod se od nich v nyní projednávané věci odchýlit.

[18] I zde proto platí, že žalobce byl jednou z osob vietnamské státní příslušnosti v obdobné skutkové a právní situaci, s jakými byl Nejvyšší správní soud konfrontován i v dalších řízeních (rozsudek ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Azs 405/2021-29, či ze dne 26. 5. 2022, č. j. 9 Azs 222/2021-32). Nejvyšší správní soud se seznámil s utajovanými informacemi, které jsou vedeny odděleně od správního spisu. Po jejich zhodnocení souhlasí s krajským soudem v tom, že informace, na kterých správní orgány založily svůj závěr o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky, požadavky kladené na kvalitu utajovaných informací nesplňují. Utajované informace obsahují převážně pouze obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do České republiky. Obecnou závažnost těchto poznatků správní soudy nijak nezpochybňují. Jiné je to však ohledně individualizace těchto okolností ve vztahu k žalobci.

[19] Jediným konkrétnějším faktem, který lze v utajovaných podkladech ve vztahu k žalobci najít, je tvrzení, že je určitým dílčím způsobem spojen s organizovanou zločineckou skupinou. To by jistě byl důvod pro negativní rozhodnutí, tedy zamítnutí žalobcovy žádosti. Pro věc je bez významu, že žalobce přímo členem organizované skupiny nebyl nebo že není v tuzemsku trestně stíhán. Pro použitelnost § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (pobyt cizince na území není v zájmu České republiky) bohatě postačí, jsou-li tu dostatečné indicie např. o tom, že cizinec „služeb" kriminálního gangu využil.

[20] V utajované informaci není uvedeno nic bližšího ohledně toho, co žalobce skutečně učinil. Tvrzení uvedené v podkladech postrádá jakékoli údaje časové, místní a zdrojové. Nejvyšší správní soud opakuje, že správní soudy v podobných věcech „suplují obhajobu" a musí tak namísto ní ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění. Ovšem informace v podobě, v jaké je Nejvyšší správní soud v utajovaných podkladech zhlédl, nedávají soudu záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé pro klíčový závěr, že to byl právě žalobce, kdo měl učinit to, co se v utajované zprávě vágně uvádí.

[21] Lze konečně přisvědčit i dalšímu rozhodnému argumentu krajského soudu, že ani žalobou napadené rozhodnutí dostatečně nevysvětluje, že jsou u žalobce dána rizika jsoucí důsledkem organizovaného zločinu. Strohé odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí k žalobcem namítané skutečnosti, že žádost, jejíž zamítnutí se přezkoumává, podal až v červnu 2019 a bez registrace v systému Visapoint či v jiném registračním systému, ačkoli vyšetřovaná trestní činnost týkající se systému Visapoint měla být odhalena již na podzim roku 2018, v duchu, že „ani tato skutečnost nemá žádný vliv na zjištění správního orgánu I. stupně o „spojení" účastníka s organizovaným zločinem" nemůže obstát. Jak již bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud si je vědom specifik odůvodnění správního rozhodnutí, pokud je založeno na utajovaných informacích. Na jedné straně musí zohledňovat utajovanou povahu skutečností, o které se má fakticky opírat a na druhé klade na správní soudy povinnost přezkoumat jeho zákonnost i nad rámec žalobních výhrad, které, z povahy věci, nemohou být pro jejich neznalost žalobcem vzneseny. Nezbývá však než konstatovat, že odůvodnění žalovaného k této souvislosti v podstatě chybí, s výjimkou poukazu na zjištění o „spojení" stěžovatele s organizovaným zločinem. Jak již však bylo výše vysvětleno, tento zcela obecný poukaz neobstojí a nelze jej považovat za vyplývající z věrohodných a přesvědčivých skutečností obsažených v utajovaných informacích.

[22] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto mu náleží náhrada nákladů řízení.

[24] Nejvyšší správní soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení odpovídající odměně advokáta za jeden úkon právní služby, a to písemné podání ve věci – vyjádření [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška")] ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. vyhlášky], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 4 vyhlášky]. Zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se proto o tuto částku zvyšuje. Stěžovatel

je proto povinen uhradit 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.

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

V Brně dne 23. srpna 2023

David Hipšr
předseda senátu