ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Sylvy Šiškeové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **N. V. N.,** zastoupeného advokátem Mgr. Markem Sedlákem, Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2021, čj. MV-175269-3/SO-2020, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 11. 2021, čj. 111 A 2/2021-46,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 11. 2021, čj. 111 A 2/2021-46, **se ruší.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2021, čj. MV-175269-3/SO-2020, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 28 570 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Marka Sedláka.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, vietnamský občan, požádal dne 2. 7. 2019 prostřednictvím Velvyslanectví České republiky v Hanoji o vydání zaměstnanecké karty. Po delších procesních peripetiích (žalovaná opakovaně rušila rozhodnutí Ministerstva vnitra mj. pro nedostatečnou individualizaci důvodů ve vztahu ke stěžovateli) nakonec Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 2. 10. 2020 žádost o vydání zaměstnanecké karty zamítlo 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, neboť pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky. Tento závěr ministerstvo založilo na usnesení vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018 č. 474, na obsahu utajovaných informací představujících podklad tohoto usnesení (materiál nazvaný *„K imigraci do České republiky z Vietnamu - shrnutí situace a bezpečnostních*

rizik“) a dále na upřesňující utajované informaci poskytnuté Národní centrálou proti organizovanému zločinu. Odvolání proti rozhodnutí ministerstva žalovaná zamítla a potvrdila rozhodnutí ministerstva.

[2] Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou, kterou krajský soud zamítl. Soud se mj. seznámil s obsahem utajovaných informací. Dospěl k závěru, že tyto informace skutečně nasvědčují tomu, že žalobcův pobyt na českém území není v zájmu České republiky. V průběhu správního řízení nebyla porušena žalobcova procesní práva, a to ani právo podle § 36 odst. 3 správního řádu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti především opakuje, že správní orgány porušily jeho právo podle § 36 odst. 3 správního řádu, tedy právo seznámit se s obsahem utajované informace. Stěžovatel vůbec neví, co bylo důvodem zamítnutí jeho žádosti. Celé řízení tak bylo spíše „Kafkovým“ procesem, kde se stěžovatel marně snažil zjistit, „*co proti němu vlastně orgány veřejné moci mají*“. Jen tak se mohl účinně v řízení obhájit, což se mu ale nepodařilo před správními orgány ani před soudem. Soud se vůbec nezabýval tím, zda správní orgány nemohly stěžovateli sdělit více než to minimum, které mu sdělily.

[4] Stěžovatel má též výhrady proti způsobu, jakým krajský soud sám přezkoumal utajované informace. Odůvodnění rozsudku je totiž tak vágní, že k němu stěžovatel nemůže mnoho říci a není s to s ním vést v takto obecné rovině polemiku. Proto by měl NSS podrobit utajované informace vlastnímu přezkumu a zvážit, nakolik jsou opravdu konkrétní a individualizované vůči stěžovateli. Stěžovatel dále namítá, že soud neumožnil jeho zástupci seznámit se s obsahem utajovaných informací podle § 45 odst. 4 s. ř. s. Ustanovení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců považuje stěžovatel za protiústavní, a žádal proto krajský soud o posouzení jeho ústavnosti. Také § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců omezuje stěžovatelova základní práva, neboť stanoví zvláštní pravidla odůvodnění, pokud správní orgán pracuje s utajovanými informacemi.

[5] Žalovaná souhlasí se závěry krajského soudu. Procesní práva podle § 36 odst. 3 správního řádu na věc nedopadají, protože se nerozhodovalo o stěžovatelově právním nároku.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost je důvodná. NSS se prakticky stejnou věcí jiného stěžovatele již zabýval v rozsudku ze dne 7. 2. 2022, čj. 10 Azs 438/2021-47. V tomto rozsudku podrobně vypořádal většinu námitek, kterými argumentuje i stěžovatel v nynější kasační stížnosti. NSS tedy z citovaného rozsudku vychází a v podrobnostech na něj odkazuje.

III.A. *K výkladu § 36 odst. 3 správního řádu – právo cizince na přístup k utajované informaci a na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají*

[7] Pokud jde o posouzení, nakolik lze v řízeních, jež vycházejí z utajovaných skutečností, dostát povinnostem plynoucím z § 36 odst. 3 a § 17 odst. 3 správního řádu,

případně § 169m zákona o pobytu cizinců, odkazuje NSS na body 9 až 29 rozsudku čj. 10 Azs 438/2021-47. NSS souhlasí se stěžovatelem, že se krajský soud podstatě této žalobní námitky vyhnul a v bodě 25 rozsudku uzavřel, že postup ministerstva a žalované byl v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu.

[8] Odpověď na otázku, co lze považovat za rozhodnutí o právním nároku ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, lze nalézt v bodech 14 až 21 rozsudku čj. 10 Azs 438/2021-47. NSS dospěl k závěru, že rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty není rozhodnutím o právním nároku. Navzdory neexistenci právního nároku však musí být rozhodování o těchto žádostech prosto svévole a podmínky pro projednávání takových žádostí mají být férové (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). Stěžovatel měl proto alespoň v obecné rovině právo na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají. NSS zdůrazňuje, že povinnost správního orgánu podle § 36 odst. 3 správního řádu míří na sdělení nějakých *skutečností*, byť v obecné rovině, nikoli jen na sdělení předběžného *právního* hodnocení.

[9] NSS v rozsudku čj. 10 Azs 438/2021-47 zohlednil judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, jakož i legislativu a judikaturu Evropské unie. I na jejím základě pak dospěl k závěru, že cizinec by měl být seznámen alespoň s podstatou důvodů, na jejichž základě vůči němu stát provedl nějaké opatření, jako je např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu. Soud přezkoumávající takové rozhodnutí pak musí zvážit, zda a v jakém rozsahu může omezení práva cizince na obhajobu plynoucí zejména z toho, že nebyl přesně a úplně informován o důkazech a důvodech, z nichž vychází sporné rozhodnutí, ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů. Vnitrostátní soud však musí v každém případě zajistit, aby dotčená osoba byla informována o *podstatě důvodů*, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, *způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů*.

[10] Ministerstvo vnitra se pokusilo povinnosti podle § 36 odst. 3 správního řádu dostát dne 2. 9. 2020. Ve správním spise je založen záznam, podle něhož z utajovaných písemností vyplývá, že pobyt stěžovatele „*za účelem výkonu zaměstnání na území České republiky není v jejím zájmu, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsaným v těchto podkladech*“. Ministerstvo tak jen reprodukovalo text § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (jedním z důvodů pro zamítnutí žádosti je též to, že *pobyt cizince na území není v zájmu České republiky*). Tím však ministerstvo nesplnilo povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť stěžovateli v podstatě jen naznačilo právní hodnocení jeho případu, ovšem ani v nejmenším neuvedlo, jaké *skutečnosti* vyplývají z utajovaných podkladů.

[11] NSS zdůrazňuje, že samozřejmě by postačilo sdělení v obecné rovině; nebylo tedy třeba stěžovateli předestřít veškeré skutečnosti a důkazy, které plynou z utajené části spisu. Stěžovatel však měl právo na sdělení alespoň *podstaty důvodů*, jinak neměl šanci efektivně se bránit proti rozhodnutí ministerstva.

[12] Protože ministerstvo porušilo povinnost sdělit stěžovateli alespoň v obecné rovině, jaké *skutečnosti* z utajovaných podkladů vyplývají (§ 36 odst. 3 správního řádu), a protože žalovaná ani krajský soud tuto vadu samy nenapravily, je již jen to důvodem pro zrušení rozhodnutí žalované a napadeného rozsudku.

III.B. *K otázce, zda jsou skutečnosti uvedené v utajovaných podkladech dostatečně individualizovány*

[13] NSS v případě rozhodování na základě utajovaných informací ustáleně judikuje, že listiny v utajovaných podkladech nemohou být pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu v podkladech zachyceného a soudem ověřitelného. Správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost skutečností uvedených v utajovaných podkladech a jejich význam ve vztahu ke sporné věci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015 - 40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32). Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k němu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné, ne vyfabulované. Tyto informace musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS, bod 22).

[14] Odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je založeno na existenci utajované informace (rozsudek krajského soudu osvědčuje v souladu se zákonnými požadavky dostatečnou kvalitu utajované informace a ve smyslu uvedeném v části III.A. může jen shrnout podstatu důvodů, na jejichž základě učinil správní orgán žalobou napadené rozhodnutí), nelze proto klást náročné požadavky na konkrétnost a kvalitu argumentace v kasační stížnosti stěžovatele. I kdyby totiž správní orgány splnily svou zákonnou povinnost a sdělily stěžovateli v obecné rovině, jaké skutečnosti plynou z utajovaných podkladů (což se v nynějším případě nestalo), přesto by stěžovatel nebyl s to namítat konkrétní nezákonnost určitých zjištění, ani jejich nevěrohodnost. Jeho roli proto přebírá soud, který musí mít možnost přezkoumat relevanci všech předložených informací.

[15] NSS se seznámil s utajovanými informacemi, které nejsou součástí správního spisu. Je zjevné, že informace, na kterých správní orgány založily svůj závěr o tom, že pobyt stěžovatele na území není v zájmu České republiky, výše uvedené požadavky nesplňují. Utajované informace v převažující části obsahují jen obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do České republiky. Jde namnoze o fakta dokonce i všeobecně známá, důvody jejich utajení proto soudu unikají. Obecnou závažnost těchto poznatků správní soudy samozřejmě nijak nezpochybňují. Zcela jiné je to však ohledně individualizace těchto okolností ve vztahu ke stěžovateli. NSS v tomto ohledu chválí snahu žalované, která předchozí rozhodnutí ministerstva opakovaně rušila, neboť utajené podklady nebyly ve vztahu řádně individualizované, nesměřovaly dostatečně právě ke stěžovateli. NSS je však přesvědčen, že ani nynější rozhodnutí ministerstva (již několikáté v řadě) s individualizací podkladů nijak nepokročilo.

[16] Jediným konkrétnějším faktem, který lze v utajovaných podkladech ve vztahu ke stěžovateli najít, je tvrzení, že je určitým dílčím způsobem spojen s organizovanou zločineckou skupinou (srov. též s. 8 rozhodnutí žalované). To by jistě byl důvod pro zamítnutí stěžovatelovy žádosti. Pro věc je bez významu, že stěžovatel přímo členem organizované skupiny nebyl nebo že není v tuzemsku trestně stíhán. Pro použitelnost § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (*pobyt cizince na území není v zájmu České republiky*) bohatě postačí, jsou-li tu dostatečné indicie např. o tom, že cizinec „služeb“ kriminálního

gangu využil, třebas tak, že uhradil nebo chtěl uhradit oné kriminální skupině nějakou peněžitou částku, doporučil využití gangu jiným vietnamským občanům, případně ho nějak jinak podpořil či chtěl podpořit, byť by se tím sám trestného činu nedopustil (tyto příklady uvádí NSS jen hypoteticky a ilustrativně, bez přímého vztahu k posuzované věci).

[17] Problém ale je, že v utajované informaci není uvedeno nic bližšího ohledně toho, co stěžovatel skutečně učinil. Tvrzení uvedené v podkladech postrádá jakékoli údaje časové, místní a zdrojové. NSS 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 NSS v utajovaných podkladech zhlédl, nedávají soudu záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé pro klíčový závěr, že právě stěžovatel učinil to, co se v utajované zprávě vágně uvádí. Jak již NSS 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 čj. 2 Azs 259/2019-28, bod 22).

[18] Další důvody v utajované informaci obsažené (nejrůznější obsáhlé úvahy a informace o povaze imigrace z Vietnamu) jsou pak již jen zcela obecné a vztahují se v podstatě k jakémukoli vietnamskému žadateli o vydání zaměstnanecké karty.

[19] Lze uzavřít, že informace obsažená v utajovaných podkladech je ve vztahu ke stěžovateli zcela nedostačující, v podobě, která znemožňuje soudu si o ní učinit jakýkoli úsudek. Je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), zdroj a způsob jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti stěžovatele, případně dalších osob. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že pobyt stěžovatele na území není v zájmu České republiky.

III.C. *K otázce aplikovatelnosti § 172 odst. 9 a § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců*

[20] Stěžovatel namítal, že § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců protiústavně omezuje procesní práva cizinců a neodůvodněně se odklání od obecné úpravy podle § 45 odst. 4 s. ř. s. NSS dospěl k závěru, že tato otázka má také důležitý unijní rozměr. Zákon o pobytu cizinců totiž v českém právu provádí článek 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu vyřizování žádosti o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemi oprávněně pobývajících v některém členském statě.

[21] NSS si kladl otázku, zda je s ohledem na unijní úpravu, včetně závěrů rozsudků SDEU ze dne 4. 6. 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363), a ze dne 22. 9. 2022, *Orszagos Idegenrendeszeti Foigazgatosag a další* (C-159/21, EU:C:2022:708), nezbytné, aby soud rozhodující o žalobě proti zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty pravomoc mohl sám sdělit žadateli některé utajované informace, pokud shledal, že jejich neposkytnutí nebylo důvodné.

[22] NSS usnesením ze dne 23. 11. 2023, čj. 10 Azs 53/2022-46, předložil SDEU předběžnou otázku ohledně výkladu článku 4 směrnice a řízení v této věci přerušil.

Předběžnou otázku doplnil usnesením ze dne 18. 6. 2024, čj. 10 Azs 53/2022-88. Šestý senát SDEU rozhodl o předběžné otázce usnesením ze dne 4. 10. 2024, C-761/23. Uvedl, že není nezbytné, aby vnitrostátní soud posuzující zákonnost rozhodnutí týkajícího se uplatnění směrnice 2011/98/EU měl pravomoc sám sdělit žadateli některé utajované informace, pokud se neposkytnutí těchto informací žadateli (případně jeho zástupci) nejeví jako odůvodněné (k tomu odkázal na rozsudky ze dne 25. 4. 2024, *NW a PQ*, C-420/22 a C-528/22, bod 115, a ze dne 29. 4. 2024, *protectus*, C-185/23, bod 101). Podle SDEU tedy není v rozporu s články 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení se zásadou rovnocennosti, pokud vnitrostátní soud nemůže sám povolit přístup k utajovaným informacím, kdežto v řízeních, která se netýkají práva pobytu cizinců, soud takovou pravomoc má. Ustanovení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců tedy není problematické z hlediska unijního práva.

[23] NSS dále dospěl k závěru, že toto ustanovení není ani v rozporu s českým ústavním pořádkem. Podstatné totiž zůstává, že soud je povinen zajistit, aby *podstatu důvodů* žadateli sdělil (alespoň) správní orgán. Pokud tedy soud dospěje k závěru, že žadateli byla ve správním řízení odepřena informace nedůvodně (tj., že její zpřístupnění nemůže ohrozit nebo vážně narušit činnost zpravodajských služeb nebo policie), znamená to také, že žadateli nemohla být řádně sdělena *podstata důvodů* rozhodnutí (viz část III.A.). Od obecné úpravy se tedy soudní řízení s užitím § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců liší pouze v tom, že informaci nemůže žadateli zpřístupnit soud během soudního řízení. Tato odlišnost však podle NSS nedosahuje takové intenzity, aby nepřípustně zasáhla do základního práva žadatele na spravedlivý proces (nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 12/19, bod 69, a tam citovaná judikatura). NSS tedy neshledal důvod předložit věc Ústavnímu soudu.

[24] Současně však dovodil, že stejně jako ve věci řešené rozsudkem NSS čj. 10 Azs 438/2021-47 správní orgány v posuzované věci nedostály ani minimalistickým požadavkům na odůvodnění, jak je zakotvil § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Ani zde se totiž nepokusily o srozumitelné shrnutí podstaty důvodů, na kterých svá rozhodnutí založily. Lze přitom dodat, že to v zásadě nebylo možné, neboť ani v rámci utajovaných informací NSS nenalezl skutečnosti dostatečně se vztahující právě k osobě stěžovatele (viz část III.B.). V podrobnostech k ústavní konformitě § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců lze odkázat na body 38 až 52 rozsudku NSS čj. 10 Azs 438/2021-47.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] NSS dospěl k závěru, že žalovaná jednak porušila stěžovatelova procesní práva, jednak skutková podstata věci, z níž správní orgány vycházely, nemá dostatečnou oporu ve spisech. A konečně ani obsah odůvodnění obou správních rozhodnutí nepromítá v minimální míře důvody, pro které byla žádost zamítnuta. Pro tyto vady měl krajský soud rozhodnutí žalované zrušit. Neučinil-li tak, je i jeho rozsudek stižen vadou, pro kterou nemůže obstát. Zjištěnou vadu bude třeba napravit v řízení před správními orgány, proto NSS spolu se zrušením napadeného rozsudku zrušil i rozhodnutí žalované. Skutková nedostatečnost rozhodnutí (opírající se o fakta ve vztahu ke stěžovateli neindividualizovaná) musí být odstraněna nejspíše vyžádáním doplnění utajované informace.

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

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

[28] Stěžovateli tak náleží náhradu nákladů řízení, kterou tvoří tyto částky:

- soudní poplatky ve výši **8 000 Kč** (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost);
- zastupování advokátem v řízení o žalobě, a to v rozsahu čtyř úkonů právní služby – převzetí věci, sepsání žaloby a repliky, účast při jednání soudu dne 23. 11. 2021. Odměna činí 4 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To činí dohromady 13 600 Kč. Jelikož stěžovatelův advokát je plátcem DPH, náhrada se zvyšuje o tuto daň ve výši 2 856 Kč na celkových **16 456 Kč**.
- zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti, a to v rozsahu jednoho úkonu právní služby – sepisu kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Obdobně jako v předchozím bodě odměna činí 3 100 Kč a 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů. To činí dohromady 3 400 Kč + DPH ve výši 714 Kč, celkem **4 114 Kč**.

[29] Žalovaná je povinna stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši **28 570 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho advokáta.

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

V Brně dne 7. listopadu 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu