



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobce: **X. H. C.**
narozený X, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
ubytování zajištěno na adrese X
zastoupen advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 1. 2021, č. j. MV-185915-3/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 14. 1. 2021, č. j. MV-185915-3/SO-2020, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci k rukám jeho advokáta Mgr. Marka Sedláka na náhradu nákladů řízení částku ve výši 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále „ministerstvo“) ze dne 2. 11. 2020, č. j. OAM-47212-34/ZM-2019 (dále „prvostupňové

rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty.

2. Dne 2. 7. 2019 podal žalobce prostřednictvím Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty (dále „žádost“). Ministerstvo (po zrušení jeho předchozích dvou zamítavých rozhodnutí žalovanou) prvostupňovým rozhodnutím žádost 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, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále „zákon o pobytu cizinců“) z důvodu, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky (dále „ČR“). Ministerstvo své rozhodnutí opřelo o obsah utajovaných informací. Před vydáním rozhodnutí ministerstvo žalobce vyzvalo s odkazem na § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí. Neumožnilo mu ale seznámit se s obsahem utajovaných informací, neboť by to podle ministerstva zmařilo účel jejich utajení ve smyslu § 36 odst. 3 věty druhé správního řádu. Po věcné stránce ministerstvo v odůvodnění konstatovalo, že není v zájmu ČR umožnit cizinci pobyt na území, je-li tento pobyt jakkoliv spjat s organizovaným zločinem, a v důsledku toho přináší rizika pro samotného cizince, stejně jako pro stát či společnost. Taková rizika není v zájmu ČR podstupovat. Ve vztahu k žalobci ministerstvo shledalo důvod pro zamítnutí žádosti právě v rizicích, která jsou důsledkem organizovaného zločinu. Ministerstvo současně podotklo, – aby dle svých slov předešlo spekulacím o spojení žalobce s organizovaným zločinem – že z žádné utajované informace nevyplývá, že by žalobce sám byl členem organizované nebo zločinecké skupiny. Samotnou utajovanou informaci ministerstvo označilo za věrohodnou a relevantní.
3. Odvolání žalobce žalovaná zamítla napadeným rozhodnutím. V odůvodnění zrekapitulovala, že ministerstvo zpracovalo materiál *Imigrace do České republiky z Vietnamu - shrnutí situace a bezpečnostních rizik* (vedený v režimu „vyhrazené“ pod č. j. V211-36/2017), v němž shrnulo a zhodnotilo rizika spojená s migrací z Vietnamu. Zdrojem tohoto materiálu byla informace poskytnutá Národní centrálou proti organizovanému zločinu („NCOZ“), vedená pod č. j. V211-21/2017-OAM. Tyto materiály se staly podkladem pro usnesení vlády ze dne 18. 7. 2018 č. 474 *Imigrace do ČR z Vietnamu - shrnutí situace a bezpečnostních rizik*. Dále byly ze strany NCOZ ministerstvu postoupeny další dvě utajované informace (vedené v režimu „důvěrné“ pod č. j. D153/2019-OAM a D154/2019-OAM). Po prvním zrušujícím rozhodnutí žalované ministerstvo obdrželo od NCOZ další utajovanou informaci (vedenou v režimu „důvěrné“ pod č. j. D181/2019-OAM). Po druhém zrušujícím rozhodnutí žalované ministerstvo zpracovalo ještě další utajovanou informaci (vedenou v režimu „vyhrazené“ pod č. j. V89/2020-OAM), kde byly výše zmíněné utajované informace dále konkretizovány. V odvolacím řízení se žalovaná seznámila s obsahem uvedených informací a následně si vyžádala jejich doplnění od NCOZ, které je vedeno pod č. j. V 80/2020-SO. V návaznosti na to žalovaná konstatovala, že obsah utajovaných informací považuje za dostatečně přesvědčivý a věrohodný podklad pro závěr, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR. Hrozba spočívá v bezpečnostních rizicích, jež jsou důsledkem organizovaného zločinu a v blíže nespecifikovaném spojení žalobce s organizovaným zločinem. Žalovaná zdůraznila, že z povahy utajovaných informací není možné, aby se s nimi žalobce seznámil. Alespoň v obecné rovině mu byl nicméně sdělen obsah utajovaných informací. Tento postup ministerstva žalovaná považovala za souladný se zákonem. Žalovaná dodala, že podle § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců má být v odůvodnění rozhodnutí utajovaná informace pouze identifikována a má být uveden stupeň jejího utajení. Správní orgán nemá povinnost

popsat, jakým způsobem byla informace získána ani jakou má povahu.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce úvodem žaloby namítá, že správní orgány rozhodovaly výlučně na základě utajovaných informací, o nichž mu neposkytly ani ty nejzákladnější údaje, které by mu umožnily využití jeho práv. Správní orgány nehledaly rovnováhu mezi zájmem na zajištění spravedlivého procesu a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Žalobci nebylo ani v obecnosti sděleno, z jakých poznatků a důkazů správní orgány vycházely a co je jejich obsahem. Správní orgány neuvádějí ani způsob vzniku těchto podkladů a jak je pořídily, což by žalobci umožnilo posoudit jejich zákonnost a použitelnost.
5. Ke zmínce žalované, že v rámci odvolacího řízení opatřila nový klíčový podklad pro vydání rozhodnutí, žalobce namítá, že mu ve vztahu k tomuto novému podkladu nebylo ze strany žalované umožněno uplatnění práva na vyjádření podle § 36 odst. 3 správního řádu a s tím souvisejícího práva navrhnout důkazy. Třebaže jde o utajovanou informaci, která je uchovávána mimo spis, měl být žalobce před vydáním napadeného rozhodnutí upozorněn na její existenci. Žalobce má pochybnosti o věrohodnosti a zákonném způsobu pořízení informací, které NCOZ v utajeném režimu v této věci správním orgánům poskytuje.
6. Dále žalobce cituje pasáže z prvostupňového rozhodnutí, z nichž dovozuje, že k jeho osobě neexistují žádné konkrétní informace, podle kterých by měl mít sklony k porušování zákona. Ministerstvo sice naznačuje jakési spojení žalobce s organizovaným zločinem, na druhou stranu však zdůrazňuje, že k žalobci osobně žádné negativní poznatky neexistují. Prvostupňové rozhodnutí se proto jeví jako nedůvodné z hlediska závěru, že pobyt žalobce není v zájmu ČR. Rozhodnutí správních orgánů jsou v tomto ohledu nepřezkoumatelná. Z judikatury podle žalobce vyplývá, že nepostačuje jakési nespecifikované spojení s organizovaným zločinem, ale je třeba, aby z utajovaných informací vyplývalo, že pobyt žalobce je neslučitelný se zájmy ČR. To ovšem z napadeného rozhodnutí nevyplývá.
7. Žalobce také namítá nepřezkoumatelnost materiálních důvodů utajování obsahu podkladů pro rozhodnutí. Nemohl se vyjádřit k tomu, zda jsou utajovány v souladu se zákonem, a uplatnit v tomto směru svoje procesní práva. Podle žalobce musí k utajení informace existovat materiální důvod, který musí správní orgány sdělit, což umožní ochranu před jejich libovůlí. Dále žalobce namítá, že je nepřezkoumatelné, zda tyto informace, o kterých správní orgán tvrdil, že jsou utajované, jsou skutečně utajovanými informacemi ve smyslu zákonné definice, a zda tedy použití § 169m odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců bylo v souladu se zákonem. Informace není utajovanou pouze proto, že je tak formálně označena. Rozhodování na základě utajovaných informací, ke kterým nemá účastník řízení přístup a nemůže se k jejich obsahu a zákonnosti vyjádřit, je omezením práva na spravedlivý proces. K tomu žalobce poukázal na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 10. 2020, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, stížnost č. 80982/12, a rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11.
8. V reakci na zmínku ministerstva o usnesení vlády č. 474 žalobce uvádí, že vláda nemá žádnou kompetenci zasahovat do individuálního správního řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu. Na tuto argumentaci žalovaná nereagovala. Žalobce namítá, že z napadeného rozhodnutí plyne, že žalovaný na jeho případ retroaktivně aplikoval usnesení vlády č. 220/2019 Sb., o maximálním počtu žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů

za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na zastupitelském úřadu. Žalobce také namítá, že ze správních rozhodnutí není patrné, jak s jeho věcí souvisí výroční zpráva Bezpečnostní informační služby (dále „BIS“) za rok 2018 a dva novinové články týkající se registrace v systému Visapoint, které správní orgány zařadily mezi podklady pro rozhodnutí.

9. Podle žalobce je napadené rozhodnutí také v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Zástupci žalobce je z jeho vlastní činnosti i z činnosti dalších advokátů známo, že zcela shodně je na základě shodných utajovaných informací rozhodováno řádově ve stovkách případů žádostí o zaměstnanecké karty občanů Vietnamu, kteří tyto žádosti podali v zahraničí a na jejich vyřízení čekají, je mu však rovněž známo, že na základě těchto utajovaných informací není shodně rozhodováno i o žádostech o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty občanů Vietnamu, kteří již na území ČR pobývají. Tito žadatelé o prodloužení zaměstnanecké karty přitom svoje žádosti o zaměstnaneckou kartu podávali ve stejném období, za stejných podmínek a často dokonce ke stejným zaměstnavatelům jako žalobce a další občané Vietnamu, avšak bylo jim vyhověno dříve, než ministerstvo začalo na žádosti uplatňovat utajované informace.

III. Vyjádření žalované a replika žalobce

10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že odepření přístupu k utajovaným informacím není v rozporu s právem na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť garantem ochrany práv účastníka řízení je v takovém případě nezávislý soud, který zajistí nezneužití utajovaných informací správními orgány. V rámci odvolacího ani prvostupňového řízení nemohly být uváděny žádné doprovodné informace k utajovaným informacím, neboť by tím mohl být ohrožen účel jejich utajení. Žalobci nebylo možné umožnit v rámci odvolacího řízení řádné uplatnění práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, neboť novým podkladem pro vydání rozhodnutí byla utajovaná informace. V předmětném řízení se nerozhoduje o právním nároku žalobce ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, tím pádem seznámení se s utajovaným podkladem opatřeným v odvolacím řízení zapovídá § 36 odst. 3 věta čtvrtá správního řádu. Žalovaná je dále přesvědčena, že napadené rozhodnutí je plně přezkoumatelné, dostatečně věrohodné a individualizované, nicméně s ohledem na podklady spočívající v utajovaných informacích byly možnosti konkretizace těchto podkladů značně omezené. Také k podkladům spočívajícím ve výňatku z výroční zprávy BIS či zpráv z tisku žalovaná konstatuje, že se k nim nemůže blíže vyjádřit s ohledem na obsah nových utajovaných informací, aniž by naznačila nebo dokonce prozradila jejich obsah. Žalovaná odmítá námitku retroaktivní aplikace nařízení vlády č. 220/2019 Sb., neboť zamítnutí žádosti žalobce bylo zdůvodněno negativními poznatky získanými z utajovaných informací. K námitce porušení zásady legitimního očekávání žalovaná uvádí, že žalobce nekonkretizoval případy, v nichž mělo být na základě shodných skutkových okolností rozhodnuto odlišně. Navíc nelze srovnávat postavení účastníků řízení, kteří jsou tzv. prvožadatelé, s postavením žadatelů, kteří se na území ČR již nacházejí a žádají o prodloužení platnosti stávajícího pobytového oprávnění.
11. V replice žalobce navrhuje provedení všech písemností obsahujících utajované informace jako důkazů za účelem ověření, zda tyto podklady splňují materiální podmínky utajení, jsou utajovány v souladu se zákonem, dále zda byly opatřeny v souladu se zákonem, zda je jejich obsah relevantní pro rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu a k hodnocení z

dalších hledisek. K argumentaci žalované ve vyjádření, že žalobce nespecifikoval žádné konkrétní případy, v nichž bylo rozhodnuto opačně oproti nyní projednávané věci, žalobce sdělil, že konkrétní případy musí být žalované známy z její úřední činnosti. K argumentaci žalované absencí právního nároku ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu žalobce namítl, že pokud na pobyt na území neexistuje ústavně zaručené právo, neznamená to, že na pobyt neexistuje právní nárok na úrovni obyčejného práva, pokud cizinec splní všechny stanovené podmínky. Žalobce dále podotýká, že žalovaná nijak nereagovala na námítky, podle kterých zjevně neexistují žádné poznatky o neslučitelnosti pobytu žalobce se zájmy ČR.

IV. Posouzení žaloby soudem

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Členové senátu se před rozhodnutím ve věci seznámili s obsahem utajovaných informací (a to dne 31. 5. 2022).
13. Žaloba je důvodná.
14. V projednávané věci je rozhodnou otázkou, jak mají správní orgány zacházet s utajovanými informacemi, které jsou podkladem pro jejich rozhodování v cizineckých věcech, zde konkrétně v řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců. Jádrem sporu je především výklad § 36 odst. 3 správního řádu (právo účastníka řízení na přístup k utajované informaci a na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají), povinnost individualizace utajované informace ve vztahu k žadateli o zaměstnaneckou kartu a podoba odůvodnění rozhodnutí opírajícího se o utajované informace.
15. Právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí upravuje § 36 odst. 3 správního řádu, podle jehož věty první, části před středníkem, platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. V tomto pravidlu se do správního řádu promítá jedna ze složek ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.
16. Jednou ze zákonných výjimek z tohoto pravidla, o kterou jde v projednávané věci, je situace, kdy „*podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 správního řádu uchovávány odděleně mimo spis*“. V takovém případě se může „*účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.*“ (§ 36 odst. 3 správního řádu).
17. Výkladem nyní řešených právních otázek se na podkladě v podstatě shodných skutkových okolností a na základě totožných utajovaných informací zabýval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47.
18. NSS v odkazovaném rozsudku nejprve upozornil, že § 36 odst. 3 správního řádu rozlišuje mezi těmi účastníky, o jejichž právním nároku se v řízení rozhoduje, a účastníky jinými

(tedy takovými, o jejichž právním nároku se v řízení nerozhoduje). Je-li to možné, mají prvně uvedení účastníci s právním nárokem procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, a to v podobě, která nezmaří účel jejich utajení. Naproti tomu účastníci bez právního nároku na výsledek řízení procesní právo seznámit se s utajovanými podklady rozhodnutí nemají. Rozhodováním o právním nároku je podle NSS nutno rozumět takovou úpravu, kdy správní orgán musí vydat pozitivní rozhodnutí za podmínky, že žadatel splní všechny zákonem stanovené podmínky. Naproti tomu rozhodováním o právním nároku podle NSS typicky není, je-li vydání kýženého rozhodnutí v řízení o žádosti podmíněno správním uvážením správního orgánu nebo je nárokovost výsledku řízení právním řádem jinak relativizována.

19. V případě žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců NSS dovodil, že se o rozhodování o právním nároku cizince nejedná. Jakkoli zákon v těchto věcech výslovně nestanoví správní uvážení správního orgánu, nenárokovost výsledku tohoto řízení (tj. ne/vydání zaměstnanecké karty) podle NSS plyne ze systematiky zákona o pobytu cizinců a především z ústavního principu svrchovanosti státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož projevem je též možnost regulovat migraci a rozhodování státu o tom, kteří cizinci mohou vstupovat na jeho území. NSS konstatoval, že cizinec usiluje o vydání zaměstnanecké karty ze zahraničí, přičemž nemá právní nárok na vstup do ČR. Na nenárokové povaze zaměstnanecké karty podle NSS nic nemění ani směrnice 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě. NSS tak dospěl k závěru, že cizinec nemá právní nárok na pozitivní rozhodnutí, tedy na vydání zaměstnanecké karty. Tím pádem nemá ani procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, a to ani v omezené podobě, která nezmaří účel jejich utajení (§ 36 odst. 3 správního řádu).
20. To ale podle NSS neznamená, že cizinec nemající právní nárok na vydání zaměstnanecké karty, nemá alespoň v obecné rovině právo na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají. Poslední věta § 36 odst. 3 správního řádu totiž jen říká, že nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí. To se nijak nedotýká práva účastníka na to, aby mu správní orgán sdělil alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. NSS zdůraznil, že povinnost správního orgánu dle § 36 odst. 3 správního řádu míří na sdělení nějakých „skutečností“, byť v obecné rovině, nikoli jen na sdělení předběžného právního hodnocení. Povinnost správního orgánu sdělit alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti (skutkové okolnosti na rozdíl od hodnocení právních otázek) z utajovaných podkladů vyplývají, opřel NSS též o požadavky práva EU, z nichž dovodil povinnost cizinci sdělit alespoň „podstatu důvodů“, které byly základem pro zamítavé rozhodnutí. Sdělení ministerstva cizinci, že z utajovaných písemností vyplývá, že jeho pobyt „*za účelem výkonu zaměstnání na území České republiky není v jejím zájmu, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsáním v těchto podkladech*“ NSS neshledal v tomto ohledu dostatečným. Šlo totiž jen o reprodukci § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, čímž cizinci jen naznačilo právní hodnocení jeho případu, ovšem ani v nejmenším neuvedlo, jaké „skutečnosti“ vyplývají z utajovaných podkladů. Ministerstvo porušilo povinnost sdělit cizinci alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají.
21. Dále NSS dospěl k závěru, že předložené utajované informace (shodné s těmi, z kterých

vycházely správní orgány v nyní posuzované věci) nesplňují požadavky na jejich individualizaci ve vztahu k cizinci žádajícímu o zaměstnaneckou kartu. Za jediný konkrétní fakt, který lze v utajovaných podkladech ve vztahu k cizinci najít, NSS označil tvrzení, že je určitým dílčím způsobem spojen s organizovanou zločineckou skupinou. To by podle NSS jistě byl důvod pro zamítnutí jeho žádosti. Pro použitelnost § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (pobyt cizince na území není v zájmu ČR) bohatě postačí, jsou-li tu dostatečné indicie např. o tom, že cizinec „*služeb*“ kriminálního gangu využil, třebaš 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. NSS ale shledal problém v tom, že v utajované informaci není uvedeno nic bližšího ohledně toho, co cizinec skutečně učinil. Tvrzení uvedené v podkladech postrádá jakékoli údaje časové, místní a zdrojové. Soudy suplující v těchto věcech obhajobu tak nemají záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé pro klíčový závěr, že to byl právě cizinec žádající o zaměstnaneckou kartu, kdo měl učinit to, co se v utajované zprávě vágně uvádí. NSS tak uzavřel, že informace obsažená v utajovaných podkladech je ve vztahu k cizinci zcela nedostačující a 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 cizince na území není v zájmu ČR.

22. Zatřetí, NSS správním orgánům vytkl, že jejich rozhodnutí nedostála ani minimalistickým požadavkům na odůvodnění, jak je zakotvil § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť se ani nepokusily o srozumitelné shrnutí podstaty důvodů, na kterých svá rozhodnutí založily. NSS současně podotkl, že to ani nebylo dost dobře možné, neboť ani v rámci utajovaných informací nenalezl skutečnosti dostatečně se vztahující právě k posuzovanému cizinci.
23. Z citovaných závěrů vycházely též některé další rozsudky (např. rozsudky NSS ze dne 27. 4. 2022, č. j. 7 Azs 209/2021-33, ze dne 10. 5. 2022, č. j. 7 Azs 301/2021-58, či ze dne 12. 5. 2022, č. j. 10 Azs 409/2021-50, a rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2022, č. j. 54 A 7/2021-41, a č. j. 59 A 7/2021-55).
24. Krajský soud v nyní posuzované věci dospěl k odlišnému dílčímu právnímu závěru než NSS v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021-47, a to v otázce, zda se v řízení o vydání zaměstnanecké karty rozhoduje o právním nároku žadatele ve smyslu § 36 odst. 3 věty druhé správního řádu.
25. Podle NSS „*nenárokovost výsledku tohoto řízení (tj. ne/vydání zaměstnanecké karty) plyne ze systematiky zákona o pobytu cizinců a především z ústavního principu svrchovanosti státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy)*“ (odst. 17).
26. Pokud jde o argumentaci svrchovaností státu, krajský soud obecně souhlasí s tím, že z ústavního pořádku (ani práva EU) právní nárok na vydání zaměstnanecké karty nevyplývá. Na druhé straně ústavní (ani evropské) právo nebrání zákonodárci, aby takovou zákonnou úpravu přijal. Jinými slovy, nic nebrání zákonodárci, aby právní nárok cizince na vydání zaměstnanecké karty vtělil do zákona a stanovil podmínky, při jejichž splnění cizinci nárok na vydání zaměstnanecké karty vznikne. Tím není popřen princip svrchovanosti státu, na který odkazoval NSS, ale právě naopak; tímto způsobem si stát

prostřednictvím zákonodárce sám určuje, kteří cizinci mohou vstoupit na jeho území a pracovat zde a kteří nikoliv. Stejně tak ale může zákonodárce stanovit, že při splnění vytýčených podmínek může (nikoli musí) být cizinci zaměstnanecká karta vydána. V principu je tedy na zákonodárci, zda stanoví, že správní orgán musí cizinci splňujícímu všechny stanovené podmínky vydat zaměstnaneckou kartu, či zda správnímu orgánu v tomto ohledu ponechá určitou volnost v podobě správního uvážení.

27. Pokud jde o druhý argument NSS, že nenárokovost výsledku řízení plyne také ze systematiky zákona o pobytu cizinců, není krajskému soudu z odkazovaného rozsudku zcela zřetelná argumentační linie stojící za tímto konstatováním.
28. Zákon o pobytu cizinců obsahuje jak ustanovení zakládající nárok na vydání určitého oprávnění, tak i ustanovení obsahující správní uvážení.
29. Krajský soud připomíná, že správní uvážení představuje prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Tento prostor pro správní orgán bývá typicky vymezen formulací „*správní orgán může*“, „*správní orgán smí*“, „*správní orgán je oprávněn*“ nebo vyjádřením, že adresát na určitou podobu výsledného rozhodnutí správního orgánu „*nemá právní nárok*“ (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, odst. 14, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 43 A 35/2020-22, odst. 17). Použit správní uvážení lze pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon správním orgánům přiznává, a to pouze způsobem a v mezích stanovených zákonem (rozsudky NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101, nebo ze dne 7. 4. 2020, č. j. 9 Azs 272/2019-47, odst. 20).
30. V zákoně o pobytu cizinců lze správní uvážení nalézt například v § 9 odst. 2 („...*může policie odeprít vstup na území z důvodu...*“), § 42e odst. 5 („*Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území může dále ministerstvo vydat...*“), § 51 odst. 2 („*Na udělení dlouhodobého víza není právní nárok.*“), § 67 odst. 3 („*Povolení k trvalému pobytu se může při splnění podmínek uvedených v odstavci 1 dále vydat...*“), § 118 odst. 3 věť druhé („...*je policie oprávněna stanovit dobu k vycestování z území kratší než 7 dní.*“), nebo § 169d odst. 3 („*Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit...*“).
31. Institut zaměstnanecké karty je upraven zejména v § 42g zákona o pobytu cizinců. Toto ani související ustanovení (např. § 42h, § 44, § 44a, § 46, § 46e, § 63) žádnou obdobnou formulaci svědčící ve prospěch závěru o správním uvážení při rozhodování o (ne)vydání zaměstnanecké karty neobsahují. Naopak § 42g odst. 6 (vztahující se na situaci, kdy žadatel o zaměstnaneckou kartu již disponuje vízem k pobytu nad 90 dnů za jiným účelem než zaměstnání) stanoví, že při splnění stanovených podmínek „*Ministerstvo zaměstnaneckou kartu vydá (...)*“. Formulace „*vydá*“ je slovesným vyjádřením nezbytnosti určitého způsobu rozhodnutí, který neponechává žádný prostor pro správní uvážení ministerstva. Jde o významový ekvivalent spojení „*musí vydat*“. Z toho dle krajského soudu vyplývá, že pokud žadatel splní všechny stanovené podmínky, musí mu správní orgán zaměstnaneckou kartu vydat. Jde tedy o rozhodování o právním nároku žadatele.
32. V případě žadatelů o zaměstnanecké karty v jiném postavení (§ 42g odst. 2, odst. 3, odst. 4) zákon používá formulaci, že cizinec je za podmínek uvedených v těchto ustanovení „*oprávněn*“ podat žádost o vydání zaměstnanecké karty. Výslovně neuvádí, zda ministerstvo při splnění stanovených podmínek může či musí zaměstnaneckou kartu vydat. Nicméně aby šlo o správní uvážení, musí být dle názoru krajského soudu toto

diskreční oprávnění jasně seznatelné ze zákona (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2022, č. j. 43 A 35/2020-22, odst. 17), což v tomto případě není. Při absenci formulace svědčící o možnosti správního uvážení krajský soud neshledává žádný důvod k opačnému výkladu v případě žádostí dle § 42g odst. 2, 3 a 4 oproti žádostem dle odst. 6. Dle krajského soudu je tak třeba dát přednost výkladu, že pokud žadatel splňuje podmínky uvedené v příslušném odstavci § 42g, zakládá mu dané ustanovení nárok na vyhovění jeho žádosti – samozřejmě vždy za předpokladu, že budou splněny všechny zákonné náležitosti (včetně případných kvantitativních omezení co do přípustného počtu žádostí či vydaných zaměstnaneckých karet).

33. Ke shodnému závěru dospěl P. Pořízek, který k rozhodování o vydání zaměstnanecké karty uvedl: *„Důvody pro zamítnutí žádosti jsou formulovány širěji než u dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. To ovšem nic nemění na tom, že výčet důvodů pro zamítnutí žádosti je uzavřený, taxativní. V případě, pokud žadatel o zaměstnaneckou kartu splní zákonem požadované podmínky, má subjektivní veřejné právo na vydání zaměstnanecké karty, s čímž zrcadlově koresponduje povinnost ministerstva vnitra zaměstnaneckou kartu vydat, pokud nemůže uplatnit žádný z důvodů pro zamítnutí žádosti. Tomu ostatně odpovídá i znění zákona, která ve vztahu k jedné z kategorií žadatelů o zaměstnaneckou kartu výslovně formuluje při splnění stanovených podmínek povinnost ministerstva vnitra zaměstnaneckou kartu vydat (vydá). I v tomto případě tak jde o řízení o subjektivním veřejném právu, na jehož udělení má žadatel právní nárok, které podléhá soudnímu přezkumu.“* [Pořízek, P.: *Brána nebo zábrana – problematické aspekty fungování systému Visapoint*. In: Jílek, D., Pořízek, P. (eds.): *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, str. 55].
34. Soud proto uzavírá, že žadatel, v jehož případě budou splněny všechny zákonné podmínky, má nárok na vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců. To pro nyní projednávanou věc znamená, že řízení o žádosti žalobce bylo řízením, v němž se rozhodovalo o jeho právním nároku ve smyslu § 36 odst. 3 věty druhé správního řádu. Nutno zdůraznit, že toto ustanovení omezuje rozsah, v jakém se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, může s utajovanými podklady seznámit. Z věty druhé tohoto ustanovení vyplývá, že pokud je to možné, může se tento účastník seznámit s utajovanými podklady v podobě, která nezmaří účel jejich utajení. Pokud to není možné, nemůže se s přímo utajovanými podklady seznámit v žádné podobě, ale sdělí se mu alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Z hlediska důvodnosti žaloby však není otázka, zda to bylo možné či nikoliv, rozhodující, neboť správní orgány žalobci neumožnily seznámit se s podklady v podobě, která nezmaří jejich utajení, ani mu v obecné rovině nesdělily, jaké skutečnosti z podkladů vyplývají (k této druhé alternativě soud odkazuje na odst. 24–26 odkazovaného rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021-47, s nimiž se zcela ztotožňuje). Na každý pád jde o procesní vadu správního řízení, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].
35. Pokud jde o ostatní, výše rekapitulované, závěry učiněné NSS v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021-47, s nimi se krajský soud plně ztotožňuje.
36. I v nyní posuzovaném případě tedy platí, že předložené utajované informace nesplňují požadavky na jejich individualizaci ve vztahu k žalobci (viz odst. 30–37 rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021-47). Utajované informace v převažující části obsahují jen obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do ČR. Jediným konkrétnějším faktem, který lze v utajovaných podkladech ve vztahu k žalobci najít, je tvrzení, že je určitým dílčím

způsobem spojen s organizovaným zločinem. To by byl zpravidla důvod pro negativní rozhodnutí, tedy zamítnutí žádosti žalobce, aniž by bylo samo o sobě překážkou to, že žalobce přímo členem organizované skupiny nebyl nebo že není v tuzemsku trestně stíhán. Shodně jako ve výše uvedené věci posuzované NSS i v projednávané věci není v utajované informaci uvedeno nic bližšího ohledně toho, co žalobce skutečně učinil, a to ani rámcově. Tvzení uvedené v podkladech postrádá jakékoli údaje časové, místní a zdrojové. 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 soud v utajovaných podkladech zhlédl, neposkytují 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, popřípadě o čem se v ní spekuluje ve vztahu k budoucímu pobytu žalobce na území ČR. Další důvody obsažené v utajované informaci (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.

37. Informace obsažená v utajovaných podkladech je tedy ve vztahu k žalobci nedostačující a má podobu, která znemožňuje soudu si o míře angažovanosti žalobce na problematických jevech učinit jakýkoli úsudek. Je třeba přesněji uvést fakta (mimo jiné místní a časové údaje), včetně zdroje a způsobu jejich zjištění či ověření, popisující chování, jednání či další činnosti žalobce, případně dalších osob. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR.
38. Zatřetí, je na místě ve shodě s NSS (viz zejména odst. 49–51 odkazovaného rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021-47) správním orgánům vytknout, že jejich rozhodnutí nedostála ani minimalistickým požadavkům na odůvodnění, jak je zakotvil § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť se ani nepokusily o srozumitelné shrnutí podstaty důvodů, na kterých svá rozhodnutí založily. S ohledem na obsah utajovaných informací, které neobsahují dostatečné informace vztahující se právě k osobě žalobce, to však ani nebylo dost dobře možné.
39. Lze tedy shrnout, že (1) správní orgány porušily procesní práva žalobce, (2) skutková podstata věci, z níž správní orgány vycházely, nemá dostatečnou oporu ve spisech a (3) ani obsah odůvodnění obou správních rozhodnutí nepromítá v minimální míře důvody, pro které byla žádost zamítnuta.

V. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

40. Pro tyto vady soud napadené rozhodnutí žalované zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Za této situace se soud pro nadbytečnost blíže nezabýval důkazním návrhem žalobce na provedení všech písemností obsahujících utajované informace.
41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení úspěšný, má tak proti žalované právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Ty představují zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náklady související se zastoupením žalobce advokátem ve výši 12 342 Kč, které zahrnují odměnu advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, písemné podání žaloby a replika k vyjádření žalované) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11

odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a náhradu hotových výdajů 900 Kč za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů řízení i náhrada této daně počítaná z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náklady žalobce tak činí celkem 15 342 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. června 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

