



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **Balympex, s.r.o.**, IČO: 290 48 036
sídlem Nad koupadly 372/15, 142 00 Praha 4
zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Sokolem
sídlem Sokolská 1788/60, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného č. j. MPSV-2020/211280-422/1 a č. j. MPSV-2020/211262-422/3 z 8. 4. 2021

takto:

- I. Žaloby se zamítají.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci.

1. Jádrem sporu je otázka, zda M. A., jenž byl v době vydání napadeného rozhodnutí žalobkyniným jediným společníkem a jednatelem, představoval riziko pro ochranu

veřejného pořádku, bezpečnost nebo dodržování práv třetích osob ve smyslu § 60a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a zda tedy existovaly důvody pro vydání nesouhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra k žalobkynině žádosti o povolení ke zprostředkování zaměstnání.

2. Žalobkyně požádala 24. 6. 2020 Generální ředitelství Úřadu práce (dále jen „Úřad práce“) o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a), b) a b) zákona o zaměstnanosti. Na základě této žádosti zahájil Úřad práce dvě správní řízení, v nichž vyžádal od Ministerstva vnitra shora uvedené závazné stanovisko. Ministerstvo vnitra vydalo 3. 8. 2020 pod č. j. MV-114108-5/OBP-2020 nesouhlasné stanovisko, v němž na základě sdělení Policie České republiky, Národní centrály proti organizovanému zločinu (dále jen „NCOZ“) z 28. 7. 2020 setrvalo na svém stanovisku obsaženém v dřívějších odpovědích č. j. MV-117335-4/OBP-201 a č. j. MV-117335-8/OBP-2017 konstatujíc, že žalobkynin jediný jednatel představuje riziko z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. S poukazem na toto stanovisko Úřad práce následně rozhodnutím č. j. UPCR-2020/75007/11 z 23. 9. 2020 neudělil žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti a rozhodnutím č. j. UPCR-2020/73960/11 z téhož dne jí neudělil povolení ke zprostředkování zaměstnání podle písm. a) a c) téhož ustanovení.
3. Proti oběma rozhodnutím podala žalobkyně odvolání, v nichž se ohradila zejména proti tomu, že NCOZ setrvala na svých zjištěních z roku 2017, aniž je jakkoli doplnila a aniž vysvětlila, proč jsou nadále aktuální. Žalobkyně zdůraznila, že proti jejímu jednateli nebylo zahájeno žádné trestní stíhání, věc prošetřovaná NCOZ byla naopak odložena. Setrvávání na dřívějších závěrech tak žalobkyni bezdůvodně brání v podnikání.
4. Žalovaný v odvolacím řízení požádal ministra vnitra o přezkum závazného stanoviska, a ten toto stanovisko rozhodnutím z 25. 2. 2021 potvrdil. Ministr vnitra se odvolal na informace bezpečnostního charakteru, utajované podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, které mu poskytla 23. 11. 2020 NCOZ pod č. j. V6-39/2020-NCOZ/V4 a které byly vedeny mimo správní spis. Z nich vyplývá, že žalobkynin jednatel podnikal společně s dalšími dvěma osobami v oblasti zaměstnávání levné pracovní síly zpravidla z Ukrajiny. Z těchto aktivit byly odváděny finanční prostředky klíčové kriminální autoritě působící v České republice, tzv. Kyjevské brigádě, která se dle NCOZ dopouští trestné činnosti, včetně násilných trestných činů. Jmenovaný s touto skupinou spolupracoval a zprostředkoval jí finanční profit právě při činnosti, pro niž nyní žádá povolení. Žalovaný konstatoval, že je obsahem závazného stanoviska bezvýjimečně vázán, a proto obě odvolání 8. 4. 2021 zamítl: rozhodnutím č. j. MPSV-2020/211280-422/1 ve vztahu k žádosti o povolení dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti a rozhodnutím č. j. MPSV-2020/211262-422/3 ve vztahu k žádosti o povolení dle písm. a) a c) téhož ustanovení.
5. Proti těmto dvěma rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně samostatné žaloby, které se však obsahově nijak nelišily. Vzhledem k tomu, že obě rozhodnutí spolu skutkově souvisejí – byla vydána na základě téhož nesouhlasného stanoviska a liší se toliko druhem povolení, o jehož vydání žalobkyně žádala –, soud řízení o obou žalobách spojil ke společnému pojednání.

II. Soudní řízení.

6. Žalobkyně v žalobách namítla, že Ministerstvo vnitra nezaložilo své stanovisko z 3. 8. 2020 na aktualizovaných podkladech, jak tvrdí, nýbrž na poznatkách NCOZ z roku 2017, použitých v jiném řízení. S odvoláním na tato zjištění však nelze žalobkyni navždy bránit v přístupu k podnikání. Žalobkyni dále nebyly sděleny skutečnosti, pro které je její jednatel veden jako osoba, která „spolupracuje s osobami zapojenými do organizované trestné činnosti a podílí se na jejím financování“. Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku nabídlo jen zkratkovitá a neověřitelná tvrzení, a ministr se této otázce dokonce nevěnoval vůbec. Žalobkyně zdůraznila, že jejímu jednatele nebylo sděleno žádné obvinění a v posledních letech se neúčastnil ani žádného jiného úkonu v trestní věci. Neměl tak žádnou příležitost vyjádřit se k podezření, pro které Ministerstvo vnitra vydalo nesouhlasné stanovisko. Žalobkyně je přesvědčena, že v demokratickém právním státě nelze žádnou osobu zařadit do jakkoli znevýhodňující kategorie na základě „zjištění“, ke kterým jí není umožněno vyjádřit se. Správní orgány přistupují k žalobkyninu jednatele v podstatě jako k pravomocně odsouzené osobě
7. Žalobkyně dodala, že jediný jí známý kontakt jejího jednatele s organizovaným zločinem nastal, když se sám stal jeho obětí. Byl vydírán a musel platit výpalné pod pohrůžkou násilí vykonaného na členech jeho rodiny, a to osobě, která byla napojena na tzv. Kyjevskou brigádu a která jednatele zastrašovala svými kontakty na policejní orgán. V této věci však NCOZ vyrozuměla 19. 6. 2019 žalobkynina jednatele o tom, že nedospěla k podezření na spáchání trestného činu nebo správního deliktu a že ji uložila *ad acta*. Pokud by NCOZ ve svém šetření postupovala důsledně, zjistila by, že žalobkynin jednatel byl sám obětí uvedené zločinecké skupiny, a ne pachatelem, což svým postupem také v podstatě potvrdila.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nesouhlasil s tím, že závazná stanoviska jsou nepřezkoumatelná a že z nich není zřejmý důvod, pro který byla vydána jako nesouhlasná; žalobkyně ostatně s těmito důvody věcně polemizuje. K žalobkynině argumentaci ohledně nahlížení na jejího jednatele jako na osobu pravomocně odsouzenou uvedl, že v závazném stanovisku nebyla přezkoumávána bezúhonnost ve smyslu § 60 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, nýbrž to, zda může žalobkyně působit na trhu agentur práce z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. Žalobkynino tvrzení, že její jednatel byl sám obětí organizované kriminality, označil žalovaný za subjektivní a nepodložené. Žalobkyně je nepodpořila trestním oznámením ani ničím jiným, a nevyplývá ani ze sdělení NCOZ z 19. 6. 2019, předloženého již ve správním řízení. Žalobkyně ostatně nepřiložila ani podání, na které NCOZ tímto sdělením reagovala. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost.
9. Žalobkyně v replice zopakovala stěžejní argumenty obsažené již v žalobě a poukázala na to, že žalovaný ve svém vyjádření pouze parafrázuje skutečnosti popsané již v nesouhlasném stanovisku z roku 2017.
10. Všichni členové rozhodujícího senátu se 27. 10. 2022 seznámili s obsahem sdělení NCOZ č. j. V6-39/2020-NCOZ/V4 z 23. 11. 2020, jež obsahuje utajované informace a jež bylo podkladem pro potvrzení nesouhlasného závazného stanoviska v odvolacím řízení. Učinili tak v souladu s § 58 zákona o ochraně utajovaných informací mimo dokazování prováděné podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)
11. Usnesením z 3. 11. 2022 předsedkyně senátu podle § 45 odst. 4 s. ř. s. vyloučila z nahlížení sdělení NCOZ č. j. V6-39/2020-NCOZ/V4, neboť obsahovalo utajované informace ve

smyslu zákona o ochraně utajovaných informací, jejichž zpřístupnění žalobkyni – s výjimkou jednoho odstavce, o němž soud pojedná dále – by mohlo ohrozit činnost Policie České republiky. Zároveň předsedkyně senátu vyloučila z nahlížení související podání NCOZ ze 17. 10. 2022, v němž se NCOZ vyjadřovala k důvodům, pro které nemohou být utajované informace s výjimkou jednoho odstavce zpřístupněny žalobkyni k nahlédnutí.

12. Při soudním jednání 24. 11. 2022 oba účastníci řízení odkázali na obsah svých procesních podání a setrvali na svých dosavadních návrzích. Žalobkyně doplnila, že M. A. již není od 8. 11. 2021 žalobkyniným společníkem a od 23. 2. 2022 ani jejím jednatelem. Žalovaný uvedl, že si je těchto okolností vědom.
13. Soud provedl jako důkaz několik písemností předložených NCOZ, z nichž při svém rozhodování vycházel a které NCOZ zároveň neoznačila za utajované informace: sedm sjetin z policejního informačního systému (celkem 14 stran), na nichž jsou uvedeny základní údaje o sedmi případech, které policie prošetřuje pro podezření ze spáchání trestného činu; vyjádření NCOZ z 18. 11. 2022, v němž je citován odstavec z utajované informace č. j. V6-39/2020-NCOZ/V4, o němž NCOZ výslovně uvedla, že může být žalobkyni zpřístupněn. Soud dále provedl k žalobkyninu návrhu výslech svědka M. A. Svědek mimo jiné uvedl, že některé společnosti uvedené ve sjetinách policejního informačního systému vůbec nezná, ale od jiných si obstarával pracovníky. Připustil, že rozumí tomu, proč považuje NCOZ některé okolnosti za nestandardní, ale trval na tom, že byl po celou dobu obětí, a nikoli součástí organizovaného zločinu. Svou situaci podle svých slov vysvětloval různým úřadům, včetně tehdejšího ředitele NCOZ, J. M. K dotazu soudu potvrdil, že trestní oznámení v dané věci nikdy nepodal, neboť se obával výhrůžek směřovaných proti jeho rodině žijící na Ukrajině a tvrzených kontaktů vyděračů na policii. Poté začal soudu předkládat svá podání, nedatovaná a bez potvrzení o jejich odeslání či doručení. K následnému dotazu soudu, zda jde o návrhy důkazů a kdy byly vyhotoveny, žalobkynin zástupce uvedl, že tyto listiny obdržel již při převzetí zastoupení 28. 5. 2020, a k doplňujícímu dotazu, zda některé z listin vznikly až po vydání napadeného rozhodnutí, požádal o dodatečnou lhůtu k označení a navržení nových důkazů. Soud tomuto návrhu vyhověl a stanovil žalobkyni za tímto účelem lhůtu sedmi dnů s poučením, že další důkazy již nepřipustí.
14. Žalobkyně v podání z 30. 11. 2022 odkázala na svědkovu výpověď při jednání a upřesnila, že z obav o jeho rodinu nepodal trestní oznámení, ale obracel se na „vyšší“ státní orgány ČR. Též podotkla, že společnost Wilwolwi s.r.o. funguje normálně a nevede ji „bílý kůň“, jak se snad domnívá NCOZ. Žalobkyně navrhla k provedení celkem 10 nových důkazů a ke svému podání je přiložila.
15. Při soudním jednání 13. 12. 2022 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobkynin zástupce k dotazu soud upřesnil, že nezná datum vzniku dvou nedatovaných předložených důkazních prostředků, ale byly součástí spisu již při převzetí zastoupení 1. 6. 2020. Soud následně provedl důkaz protokolem Pražské správy sociálního zabezpečení č. 399/22/116 o kontrole provedené u společnosti Wilwolwi s.r.o. z 31. 5. 2022. Naproti tomu soud zamítl pro nadbytečnost provedení těchto důkazních návrhů: a) sdělení Nejvyššího státního zastupitelství č. j. NŽN 2549/2019-16 z 30. 5. 2019; b) žádost M. A. z 8. 8. 2018 adresovanou Generální inspekci bezpečnostních sborů; c) sdělení Okresního státního zastupitelství Praha-východ č. j. ZN 121/2019 z 10. 6. 2019; d) vyrozumění Policie

ČR č. j. KRPS-110099-5/TČ-2019-011515 z 30. 4. 2019; e) vyrozumění Generální inspekce bezpečnostních sborů č. j. GI-3054-3/ČJ-2018-840502-P z 10. 8. 2018; f) e-mail M. A. z 29. 12. 2020 adresovaný řediteli NCOZ, včetně elektronického potvrzení přijetí e-mailu z téhož dne; g) nedatované sdělení M. A. adresované Nejvyššímu státnímu zastupitelství; h) nedatovaný dopis M. A. adresovaný NCOZ.

III. Posouzení věci.

16. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloby jsou přípustné, byly podány včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadených rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby částečně i nad rámec žalobních bodů (k tomu podrobněji níže), včetně řízení předcházejícího jejich vydání. Shledal při tom, že žaloba není důvodná.
17. Jednou z podmínek pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické nebo fyzické osobě je podle § 60a zákona o zaměstnanosti souhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra, vydané na základě žádosti generálního ředitelství Úřadu práce. Ministerstvo vnitra při zpracování svého závazného stanoviska posoudí udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. (Odstavec 1). Při zajišťování informací potřebných pro vydání závazného stanoviska podle odstavce 1 je Ministerstvo vnitra oprávněno mimo jiné požádat o informace k uvedeným osobám Policii České republiky, zpravodajské služby nebo jiné orgány veřejné správy (odstavec 2).
18. Tuto podmínku je třeba odlišovat, jak správně podotkl žalovaný, od podmínky bezúhonnosti ve smyslu § 60 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, podle něž se za bezúhonné považují fyzická osoba a právnická osoba, které nebyly pravomocně odsouzeny pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti majetku. Nesouhlasné závazné stanovisko podle § 60a tak může obdržet rovněž osoba, která nebyla pro trestný čin pravomocně odsouzena, neboť v opačném případě by byla taková podmínka nadbytečná.
19. Ministerstvo vnitra při zpracování závazného stanoviska požádalo o informace k žalobkyni mimo jiné NCOZ, jež mu sdělila utajované informace týkající se žalobkyně, na jejichž základě Ministerstvo vnitra vydalo nesouhlasné závazné stanovisko.
20. K principům soudního přezkumu správních rozhodnutí vydaných na podkladě klasifikovaných informací existuje ustálená judikatura správních soudů, jež se původně týkala přezkumu rozhodnutí Národního bezpečnostního úřadu ve věci bezpečnostní způsobilosti, avšak zásady v ní formulované lze plně vztáhnout také na nynější věc (obdobně bod 28 rozsudku NSS č. j. 4 As 108/2013-69 z 30. 1. 2014).
21. Postup správních orgánů spočívající v tom, že některé rozhodné informace zůstávají účastníkům správního řízení utajeny a nelze je výslovně hodnotit ani ve vydaném rozhodnutí, podle této judikatury není nepřípustný, jak se domnívá žalobkyně. Avšak protože takový postup budí pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí, musí být vyvážen v rámci soudního přezkumu (rozsudek NSS č. j. 7 As 117/2012-28 z 21. 12. 2012). NSS v rozsudku č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS z 25. 11. 2011 konstatoval, že „[v] bezpečnostním řízení je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy - zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Této rovnováhy nelze dosáhnout bez účinné

soudní kontroly. Proto musí mít soud v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. [...] Soud je v takovém případě ve zvýšené míře než při „běžném“ soudním řízení, v němž účastník má k dispozici stejné informace jako soud, garantem práva na spravedlivý proces (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy. Jen za splnění těchto podmínek může být přístup k informacím v nezbytných případech odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám (zástupcům účastníků, zúčastněným osobám aj.). [...] Účastník řízení nemůže efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem. V této specifické situaci to naopak musí být soud, který „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými.“

22. Soud je tak povinen zkoumat postup a důvody rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních bodů. Zjištěné skutečnosti ovšem musí v odůvodnění svého rozhodnutí popsat jen v těch mezích, aby nepopřel smysl ochrany utajovaných skutečností. Hodnotit je však musí celistvě, důkladně a s velkou obezřetností. Tato obezřetnost, nezbytná při hodnocení utajovaných důkazů, se přitom jeví shodně ve vztahu k oběma účastníkům soudního řízení. V případě, že by soud zrušil správní rozhodnutí proto, že by utajované důkazy neshledal dostatečnými pro závěr správního orgánu z nich vyvozený, nemohl by jej rovněž dostatečně přesvědčivě odůvodnit. Při respektování těchto mezí nelze od soudu – stejně jako od správního orgánu – vyžadovat natolik konkrétní hodnocení, aby vyšly najevo utajované skutečnosti. Nicméně z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být patrné, že se zabýval důvody, pro které bylo správní rozhodnutí vydáno. (Rozsudek NSS č. j. 7 As 117/2012-28).
23. Ohledně samotného věcného přezkumu informací v režimu zákona o ochraně utajovaných informací NSS v rozsudku č. j. 7 As 31/2011-101 konstatoval: „Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém souhrnu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečně bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmikoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto [...] někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“
24. Kromě významu utajovaných informací se soud musí zabývat také jejich věrohodností. Musí z nich být zřejmé, jakým způsobem byly získány, aby si soud mohl utvořit představu o tom, zda odrážejí skutečný stav věcí a zda nejsou zcela či zčásti zkreslené nebo smyšlené. Z kontrolní funkce správního soudnictví vůči veřejné správě totiž vyplývá, že soud nemůže policii nebo bezpečnostní službě uvěřit, aniž by měl možnost si ověřit, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích (rozsudek NSS č. j. 4 As 108/2013-69 z 30. 1. 2014, bod 31).

25. V naposled citovaném rozsudku NSS vyložil, že „[p]o policii není pro účely předmětného správního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací. [...] Pro účely předmětného řízení by tedy postačoval konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policie uvedené informace za věrohodné.“ Zároveň NSS vyjádřil pochopení pro složité postavení policie: „Pokud uvolní konkrétní o tom, jak informace získala, může tím, že se, byť i v režimu nakládání s utajovanými informacemi, k nim dostanou další subjekty, konkrétně příslušní soudci, potenciálně obrozit zdroj informací či výsledky práce policie, neboť každé rozšíření okruhu subjektů, které k utajované informaci mají přístup (i když jsou povinny s ní nakládat v režimu příslušného stupně utajení), zvyšuje riziko jejího vyzrazení. Na druhé straně, pokud tak neučiní, její informace nemohou být dostatečným podkladem pro závěr o tom, že další pobyt žalobce není v souladu se zájmy České republiky. Pokud stěžovatel [Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců] nebude schopen existenci činnosti žalobce v rozporu se zájmy ČR dovést i z jiných, na utajovaných informacích získaných od Policie ČR nezávislých podkladů, může se stát, že nebude schopen unést své důkazní břemeno ohledně neslučitelnosti dalšího pobytu žalobce se zájmy ČR. Tuto volbu však za stěžovatele a s ním spolupracující Policii ČR nemůže vyřešit soud tím, že rezignuje na svoji kontrolní funkci, je-li mu zákonem na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svěřena. Je na uvedených orgánech, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v předmětném řízení.“
26. Žalobkyně dovozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí z toho, že nesouhlasné závazné stanovisko vyšlo ze zjištění NCOZ z roku 2017, aniž bylo provedeno jakékoli další šetření. K tomu soud předesílá, že nelze vyloučit, aby poznatky z roku 2017 bez dalšího bránily vydání souhlasného stanoviska i v roce 2020, pokud by to odůvodnila jejich povaha a závažnost. Ministerstvo vnitra v závazném stanovisku z 3. 8. 2020 uvedlo, že „provedlo šetření“ a že „NCOZ SKPV stejně jako v roce 2017 trvá na nedoporučujícím stanovisku“, a to „s odkazem na dřívější odpověď Vám zaslanou a námi vedenou pod č. j. MV-117335-4/OBP-201 a č. j. MV-117335-8/OBP-2017“. Z uvedeného není zřejmé, zda NCOZ poskytla ministerstvu jakékoli nové informace, nebo pouze odkázala na svá dřívější zjištění. V každém případě však ministerstvo případné nové poznatky nepromítlo do odůvodnění závazného stanoviska: v něm ke shora citovanému dodalo, že žalobkynin jednatel „představuje riziko z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob“. Takto neurčité odůvodnění soud nepovažuje za dostatečné, neboť z něj není ani náznakem patrné, v čem má toto riziko spočívat. Takovou argumentaci nemůže nahradit odkaz na tři roky starou písemnost, není-li doplněn úvahou, proč se závěry v něm obsažené uplatní také v nynější věci.
27. Toto pochybení však v průběhu odvolacího řízení napravil ministr vnitra, jenž 25. 2. 2021 vydal potvrzení závazného stanoviska. V něm v obecné rovině vyložil, z jakých okolností dovodilo Ministerstvo vnitra bezpečnostní riziko žalobkynina jednatele pro Českou republiku, a doplnil, že při přezkumu závazného stanoviska si vyžádal od NCOZ aktualizované podklady, které existenci tohoto rizika potvrdily. Tyto nové podklady – konkrétně sdělení NCOZ č. j. V6-39/2020-NCOZ/V4 z 23. 10. 2020 – v době vydání napadeného rozhodnutí skutečně existovaly a byly soudu k jeho výzvě předloženy. Žalobkyně měla v odvolacím řízení možnost s potvrzením závazného stanoviska se seznámit a vyjádřit se k němu, o čemž byla vyrozuměna přípisem ze 4. 3. 2021.

28. V rámci soudního přezkumu prováděného ve shora popsaných intencích se soud s utajovanými informacemi seznámil a naznal, že nesouhlasné závazné stanovisko bylo na jejich základě vydáno v souladu se zákonem. NCOZ v první řadě popsala, že žalobkynin jednatel spolupracoval s dalšími jmenovitě určenými osobami v oblasti zaměstnávání levné pracovní síly a z této činnosti odváděl finanční prostředky organizované zločinecké skupině, tzv. Kyjevské brigádě, jež se dopouštěla rozsáhlé trestné činnosti, včetně násilných trestných činů. Právě na základě těchto okolností byla zamítnuta již žalobkynina předchozí žádost, a žalobkyně na ně v odvolání proti rozhodnutí z 8. 4. 2021 reagovala. Potvrdila, že k poskytování peněžních prostředků došlo, avšak bránila se poukazem na to, že její jednatel byl sám obětí trestné činnosti a odváděné prostředky představovaly výpalné placené pod hrozbou vážné újmy jeho rodině. Toto tvrzení však žalobkyně ve správním řízení nijak blíže nespecifikovala (zejména detailním popisem okolností, za nichž mělo k vydírání dojít) a především nedoložila, například kopiemi trestních oznámení podaných v době tvrzeného vydírání. Spolu s odvoláním předložila pouze vyrozumění NCOZ z 19. 6. 2019 o vyřízení e-mailového podání svého jednatele, v němž je konstatováno, že policejní orgán neshledal podezření na spáchání trestného činu, ale není z něj vůbec zřejmé, čeho se toho podání týkalo; kopii tohoto podání žalobkyně nepřiložila. V řízení před soudem žalobkyně (resp. její bývalý jednatel) doplnila některé podrobnosti, konkrétně že oním vyděračem byla osoba jménem V. S. nebo že byl žalobkynin jednatel v minulosti unesen z čerpací stanice v Praze 5. O těchto skutečnostech bývalý jednatel dle svých slov informoval vedení NCOZ. Tato tvrzení, jakož i důkazy, které žalobkyně v řízení před soudem předkládá na jejich podporu, však mohla být uplatněna již ve správním řízení. Již z podaného odvolání vyplývá, že žalobkyně si byla jejich vědoma relevance, a nic jí nebránilo je uplatnit. V řízení před soudem tak již učinit nelze.
29. Soudní řízení správní totiž není pokračováním správního řízení a správní soudy nemohou – s určitými výjimkami, zejména v oblasti správního trestání – napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a návrhů důkazů dostatečně aktivní a uplatnil je až v žalobě (rozsudek NSS č. j. 10 Afs 352/2019-26 ze 4. 8. 2021 a judikatura citovaná v jeho bodě 26). Důkazy, které žalobkyně mohla uplatnit již ve správním řízení, uvedené v bodě 15 tohoto rozsudku pod písmeny a) až h), tak soud neprovedl. Ještě důležitější je však něco jiného.
30. Soud v tomto řízení neposuzuje, a ani nemůže posoudit, zda žalobkyně odváděla finanční prostředky organizované zločinecké skupině dobrovolně, nebo zda byl její tehdejší jednatel obětí vydírání. K takovému posouzení soud nemá dostatek podkladů a pro přezkum napadeného rozhodnutí ani není nezbytné. Samotná skutečnost, že se tyto převody peněžních prostředků, spojené s předmětem žalobkynina podnikání, uskutečnily, představuje z hlediska ochrany bezpečnosti a veřejného pořádku dostatečně vysoké riziko, aby povolení ke zprostředkování nemohlo být vydáno. Existovala totiž důvodná obava, že takto povolená podnikatelská činnost by opět mohla být zdrojem financování zločinecké organizace. Zamítnutí žalobkyniny žádosti neznamená trest za nějaký její prohřešek, nýbrž opatření chránící bezpečnost a veřejný pořádek, v tomto případě před financováním organizovaného zločinu, a z tohoto hlediska je bez významu, jaké důvody žalobkyni k popsanému jednání vedly.
31. Zároveň soud považuje za důležité poznamenat, že sama NCOZ ve sdělení č. j. V6-39/2020-NCOZ/V4 z 23. 10. 2020 konstatovala, že žalobkynin tehdejší jednatel se na ni ohledně údajného vydírání několikrát obrátil. Upozornila však na to, že tak učinil až téměř

s desetiletým odstupem a poté, co byla zamítnuta žalobkynina žádost o povolení ke zprostředkování zaměstnání, a proto považovala jeho oznámení za účelová. Na podporu tohoto závěru se odvolala ještě na další zdroj poznatků, jež nelze s ohledem na utajení této informace konkretizovat. S tímto hodnocením se soud ztotožňuje, a to i s ohledem na to, že také v řízení před soudem zůstala tvrzení žalobkyně i jejího někdejšího jednatele, pokud jde o okolnosti údajného vydírání, ve značně obecné rovině.

32. Zjištění NCOZ jsou navíc podstatně širší. M. A. byl podle nich v dlouholetém kontaktu s několika dalšími jmenovitě určenými osobami z prostředí organizovaného zločinu, které byly vyšetřovány kvůli řadě trestných činů. Zároveň vystupoval jako společník v několika dalších obchodních korporacích, jež byly prověřovány policií pro podezření z účasti na páchání daňové trestné činnosti, přičemž podíly v těchto společnostech vždy nedlouho po zahájení prověřování převedl na osoby vykazující známky „bílých koní“. NCOZ popsala i další porušování zákonných povinností, jehož se žalobkynin tehdejší jednatel dopouští, zejména neohlašování ubytování cizinců ve svých nemovitostech.
33. NCOZ tak vymezila několik skupin jednání nebo vazeb, kvůli nimž považuje žalobkynina jednatele za hrozbu z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti ochrany práv třetích osob. Její sdělení z 23. 11. 2020 přitom vychází také ze skutečností nastalých v letech 2018 – 2020, tedy až po vydání předchozího nesouhlasného stanoviska. Není tedy pravda, že by žalobkynina žádost byla zamítnuta z totožných důvodů jako v roce 2017, bez doplnění skutkových zjištění o nové poznatky (ačkoli to v napadeném rozhodnutí není vyjádřeno zcela jednoznačně). Naopak je zřejmé, že důvody, pro které bylo vydáno nesouhlasné stanovisko v roce 2017, přetrvávají. Skutková zjištění NCOZ jsou přitom konkrétní ohledně totožnosti zapojených fyzických i právnických osob a každá skupina skutků obsahuje odkazy na několik čísel jednacích věcí vedených policejním orgánem, pod nimiž byla podezření na tuto trestnou činnost vyšetřována.
34. V rámci posouzení důvěryhodnosti těchto informací soud vybral u každé skupiny skutků několik čísel jednacích, většinou novějšího data, a vyzval NCOZ k předložení daných listin (celkem šlo o sedm čísel jednacích; soud nepovažoval za nezbytné ani procesně hospodárné žádat o všechny tyto listiny). NCOZ výzvě vyhověla a předložila soudu výpisy z policejního informačního systému, do nějž má přístup a z nějž čerpala některé informace pro tvorbu svého sdělení. Tyto výpisy se vztahují ke všem číslům jednacím vyžádaným soudem a je v nich stručně popsáno, v čem měl vyšetřovaný trestný čin spočívat, kdo a za jakých okolností se jej měl dopustit, jaká je jeho možná právní kvalifikace, v jakém stavu se vyšetřování nachází, a jsou v něm také označeny osoby s přímo vazbou na událost. Svědek A. vypověděl, že většinu vyšetřovaných subjektů zná, jelikož od nich najímal pracovní sílu. O některých z nich nic nevěděl (A-DYUT Invest, spol. s r.o., VARHA Praha, spol. s r.o.), avšak také u nich je z podkladů NCOZ zřejmá jejich provázanost s M. A.: tyto společnosti totiž zahrnují do daňového přiznání faktury vystavené Družstvem BENIX (jehož předsedou byl v letech 2014 až 2016 právě M. A.), u nichž nebyl správcem daně uznán nárok odpočet a kvůli nimž je podezření na spáchání trestného činu zkrácení daně. Z protokolu PSSZ o kontrole u společnosti Wilwolwi s.r.o., jejímž společníkem a jednatelem byl M. A. v letech 2018 a 2019, vyplývá, že v dané době nebyly zjištěny žádné nedostatky v pojistných vztazích. Tato společnost však nebyla v hledáčku policie a daňových orgánů z důvodů souvisejících s placením pojistného, nýbrž kvůli účasti v umělém řetězci deklarujícím fiktivní zdanitelná plnění. Tento důkaz proto nemá na

posouzení věci žádný vliv. Svědek A. dále uznal chybu spočívající v neohlašování ubytování cizinců ve svých nemovitostech, kterou vysvětlil nedostatkem času.

35. Soud opětovně připomíná, že není povolán v tomto řízení přezkoumávat věcnou správnost zjištění NCOZ či policie a prošetřovat, zda se žalobkyně, její někdejší jednatel nebo s nimi spolupracující osoby dopustili protiprávního jednání. Jeho úkolem je jednak posoudit závažnost zjištění NCOZ z hlediska ochrany veřejného pořádku, bezpečnosti a práv třetích osob, jednak ověřit, jestli nejde o informace zcela nebo zčásti zkreslené nebo smyšlené. V tomto ohledu soud naznal, že údaje uvedené ve sjetinách korespondují s informacemi obsaženými ve sdělení NCOZ z 23. 11. 2020 a že policie skutečně vyšetřovala (případně vyšetřuje) trestnou činnost, v níž figuroval žalobkynin někdejší jednatel nebo jím ovládané společnosti. Soud tak neměl důvod o důvěryhodnosti sdělení NCOZ pochybovat nebo vyžadovat od NCOZ také zbylé podkladové listiny.
36. NCOZ tedy shromáždilo důvěryhodné podklady o činnosti žalobkynina tehdejšího jednatele a jeho společností (resp. o vyšetřování této činnosti policií pro podezření z páčání trestné činnosti), jakož i o jeho vazbách na osoby zapojené do organizovaného zločinu a o podpoře těchto osob poskytnutím peněžních prostředků, které odůvodňují stanovisko Ministerstva vnitra, podle něž by vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání žalobkyni představovalo pro Českou republiku bezpečnostní riziko. Z hlediska ochrany veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob přitom nehraje roli, že žalobkynin jednatel dosud nebyl obviněn ze spáchání žádného trestného činu. Skutečnost, že M. A. přestal být v průběhu soudního řízení žalobkyniným společníkem i jednatelem, nemá na posouzení věci žádný vliv, neboť soud přezkoumává zákonnost napadeného rozhodnutí k datu jeho vydání.

IV. Závěr a náklady řízení.

37. Právní úprava umožňuje, aby bylo v řízení o žádosti o povolení ke zprostředkování zaměstnání vydáno nesouhlasné závazné stanovisko na základě podkladů, které mají status utajovaných informací. Žalobkyně se s nimi nemohla seznámit právě s ohledem na jejich charakter, proto ochranu jejím veřejným subjektivním právům poskytuje soud, jenž se musí s obsahem utajovaných informací seznámit a posoudit v tomto ohledu zákonnost napadeného rozhodnutí i nad rámec žalobních bodů. V této specifické situaci soud supluje aktivitu účastníka řízení a přezkoumává relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která jsou vzhledem k povaze věci důležitá. Po přezkoumání všech podkladů, o něž se napadená rozhodnutí opírají, soud dospěl k závěru, že skutková zjištění shromážděná NCOZ odůvodňují vydání nesouhlasného stanoviska a že je lze považovat za dostatečně věrohodná. Jelikož soud nepřisvědčil ani žádnému z dalších žalobních bodů, zamítl obě žaloby podle § 78 odst. 7 s. ř. s. pro nedůvodnost.
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno

zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 13. prosince 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu