



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **M. A.**
narozená X, státní příslušnost Spojené státy americké
adresa pobytu na území X
zastoupená Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem
sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

za účasti: **A. M.**
narozený X, státní příslušnost Ruská federace
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 11. 2022, č. j. MV-160256-4/SO-22

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 9. 11. 2022, č. j. MV-160256-4/SO-22, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 11. 9. 2022, č. j. OAM-8015-41/DP-2021, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 18 580,50 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, Mgr. et Mgr. Marka Čechovského, Ph.D., advokáta.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Zamítnutí dlouhodobého pobytu

1. Dne 31. 3. 2021 žalobkyně požádala o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny na území podle §42a odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“).
2. Dne 12. 11. 2021 Ministerstvo vnitra (dále „ministerstvo“) vypracovalo předkládací zprávu k vydání povolení. V ní uvedlo, že ke dni zpracování zprávy nebyl zjištěn žádný zákonný důvod pro nevydání povolení a navrhuje žádost vyřídit jeho vydáním.
3. Následně (nedatovaným přípisem) ministerstvo udělilo pokyn zastupitelskému úřadu k udělení víza žalobkyni k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu dle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.
4. Dne 10. 1. 2022 se žalobkyně omluvila z úkonu pořízení biometrických údajů pro účely převzetí pobytového oprávnění plánovaného na 11. 1. 2022.
5. Dne 11. 3. 2022 se žalobkyně vyjádřila k postupu ministerstva v řízení. Z jejího vyjádření plyne, že dne 6. 2. 2022 byl její zástupce uvědomen o tom, že došlo ke zrušení termínu pořízení biometrických údajů pro účely převzetí pobytového oprávnění a k vrácení věci k novému projednání. Podle žalobkyně je takový postup teoreticky možný, ale v daném případě neúčelný a pochybný z hlediska nejlepších zájmů jejích nezletilých dětí. Dále z vyjádření plyne, že s ní bylo zahájeno správní řízení o vyhoštění z důvodu, že se nachází na území ČR bez platného pobytového oprávnění. To nepopřela, ale případné vyhoštění stejně jako případné zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt označila za nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života i práv jejích nezletilých dětí. Tvrdila, že ČR je centrum jejích nejdůležitějších rodinných vztahů. Její manžel (osoba zúčastněná na řízení, pozn. soudu) zde žije na základě povolení k trvalému pobytu již 17 let a také její syn (ročník X) se zde narodil, chodil zde do mateřské školy a chodí zde do základní školy. V ČR se narodila i její dcera (ročník X), která zde také navštěvovala mateřskou školu a nyní zde navštěvuje základní školu. Dcera absolvuje úkon pořízení biometrických údajů dne 15. 3. 2022. Všichni její nejbližší rodinní příslušníci tedy budou pobývat v ČR na základě nejvyššího pobytového oprávnění. Ke svému pobytu na území žalobkyně sdělila, že do ČR přicestovala se svojí dcerou před počátkem pandemie na základě bezvízového styku. Od počátku pandemie zde zůstala a přesáhla dovolenou délku pobytu. Situaci se snažila řešit v době zákazu letů se zastupitelskými úřady, ale neúspěšně. Následně se snažila řešit pobytovou situaci podáním žádosti o dlouhodobý pobyt, které bylo ministerstvem vyhověno. Pro zachování všech rodinných vztahů žalobkyně žádá, aby bylo o její žádosti rozhodnuto kladným způsobem.
6. Dne 21. 3. 2022 Krajské ředitelství Policie hl. m. Prahy zastavilo řízení o vyhoštění žalobkyně, neboť dospělo k závěru, že její pobyt na území od 22. 11. 2021 nebyl s ohledem na vydané dlouhodobé vízum neoprávněný.
7. Dne 25. 7. 2022 ministerstvo záznamem do spisu dalo žalobkyni s odkazem na § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), na vědomí, že v jejím případě jsou podkladem pro rozhodnutí i písemnosti a záznamy, které jsou dle § 169m zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo správní spis. S ohledem na povahu těchto podkladů není možné, aby se s nimi žalobkyně v jakékoliv podobě seznámila, neboť by došlo ke zmaření účelu

jejich utajení. Z tohoto důvodu ministerstvo sděluje žalobkyni alespoň v obecné rovině, že představuje bezpečnostní riziko stran veřejného pořádku v ČR. Vykazuje totiž četné vazby na osoby blízké či přímo aktivní v kriminálním prostředí a v ruskojazyčném organizovaném zločinu. Tyto vazby jsou patrné v rovině osobního i profesního působení žalobkyně. Žalobkyně je rovněž jako bezpečnostní riziko hodnocena i v zahraničí, jak dokládá například její zařazení mezi osoby nežádoucí pro vstup do Schengenského prostoru na žádost členského státu v letech 2017–2019.

8. Žalobkyně reagovala vyjádřením ze dne 2. 8. 2022. Namítla, že její žádosti je již dlouhodobě vyhověno, jak vyplývá z informačních internetových stránek ministerstva i správního spisu. Dále poukazuje na nepřiměřenou délku správního řízení. Považuje za absurdní, že ministerstvo hodlá její žádost zamítnout pouze a výlučně z důvodu, že zná někoho, kdo je blízký či aktivní v ruskojazyčném kriminálním prostředí. To ale neznamená, že žalobkyně sama ohrožuje veřejný pořádek či bezpečnost. Podle § 56 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců musí představovat toto ohrožení žádající cizinec. Záznam netvrdí, že by sama žalobkyně měla být součástí ruského kriminálního prostředí. Dále namítla, že sdělením mimořádně neurčitých informací byla zbavena svého procesního práva dle § 36 odst. 3 správního řádu, protože neví, co je jí konkrétně kladeno za vinu. V tomto kontextu odkázala na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“). Dále opět akcentovala dopady případného nevyhovění do života její rodiny. Přestěhování do USA není žádoucí, neboť pro její nezletilé děti jde o prostředí prakticky cizí, navíc by mohly přijít o trvalý pobyt.
9. Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2022 ministerstvo žádost žalobkyně zamítlo podle § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. g) v návaznosti na § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, neboť s odkazem na utajované informace shledalo, že existuje důvodné nebezpečí, že žalobkyně by mohla při svém pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Podle ministerstva je obsahem utajované informace popis konkrétních skutkových zjištění učiněných příslušným orgánem, popisující jednání žalobkyně ve vztahu ke konkrétním skutečnostem, které jsou popsány do detailu, včetně časového rámce. Tím působí věrohodně a přesvědčivě. Popisované jednání žalobkyně je relevantní ve vztahu k důvodům rozhodnutí, kterými je nebezpečí narušení veřejného pořádku, a to tím, že směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem. Podle ministerstva z utajované informace vyplývá, že existuje riziko, že se žalobkyně podílí na popisovaném jednání. V informaci popisované skutečnosti odporují normám, které jsou nezbytné pro fungování demokratického státu a společnosti. Zdrojem těchto informací je operativní činnost příslušného orgánu dle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Bezpečnostní složka, která informaci poskytla, jasně uvedla, že by byl její účel zmařen, pokud by s ní byla žalobkyně seznámena. Proto ministerstvo založilo do správního spisu záznam poukazující na existenci této informace a v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu v obecné rovině uvedlo, co z ní vyplývá.
10. K námitce žalobkyně, že její žádosti již bylo vyhověno, ministerstvo odpovědělo, že řízení o žádosti nebylo pravomocně ukončeno. Do předání průkazu bylo ministerstvo oprávněno v řízení pokračovat. Na internetových stránkách ministerstva, na které odkazuje žalobkyně, je upozornění, že tam zveřejněný stav řízení je pouze orientační a nemá právní závaznost. K námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu ministerstvo oponovalo, že žalobkyně byla řádně seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54, ministerstvo konstatovalo, že žalobkyně byla seznámena s podstatou vznesených „obvinění“. K námitce zásahu do rodinného života ministerstvo uvedlo, že v dané situaci by mohlo být povolení vydáno pouze tehdy, kdyby byl tento zásah skutečně mimořádně závažný. Ministerstvo také podotklo, že žalobkyně se nachází na území minimálně od začátku roku 2020, kdy zde pobývala nejprve v souladu s bezvízovým režimem, ve stanovené lhůtě však nevycestovala. Svoji situaci nikdy neřešila s ministerstvem či cizineckou policií. Podle ministerstva

může rodina nadále fungovat tak, že zde žalobkyně bude pobývat v mezích bezvízového styku, a také poukázal na to, že i děti žalobkyně jsou státními příslušníky Spojených států amerických. Nezletilý syn žije od svých 3 let na území se svým otcem. Dcera disponuje trvalým pobytem až od března 2022, tudíž do té doby musela pobývat s žalobkyní, patrně v zemi původu žalobkyně.

11. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které žalovaná shora uvedeným rozhodnutím ze dne 9. 11. 2022 (dále „napadené rozhodnutí“) zamítla a rozhodnutí potvrdila.
12. V odůvodnění žalovaná uvedla, že se seznámila s obsahem utajovaných informací a ztotožnila se se závěry ministerstva. Jedná se podle ní o věrohodné a přesvědčivé informace, konkrétně vztahené k žalobkyni, získané na základě dlouhodobějšího monitorování. Podle žalované existuje důvodné nebezpečí, že by žalobkyně při svém pobytu na území mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek, neboť dlouhodobě rozvíjela a rozvíjí kontakt a činnosti ve vztahu ke kriminálnímu prostředí a ruskojazyčnému organizovanému zločinu. Její zjištěné jednání směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem. V případě žalobkyně nelze hovořit o spořádaném životu neohrožujícím důležité zájmy české společnosti. Jako bezpečnostní hrozbu žalobkyni hodnotili i zahraniční partneři. Žalovaná si je vědoma možnosti žalobkyně pobývat zde v rámci bezvízového styku, ten má ale svá omezení. Proto i za této situace dává smysl neudělení pobytu, neboť tím bude žalobkyně více omezena v rozvíjení výše uvedených kontaktů a činností. Podle žalované se ministerstvo snažilo nastínit obsah utajované informace, aniž by zmařilo účel utajení, a žalobkyni seznámilo s podstatnými důvody, na kterých založilo prvostupňové rozhodnutí. Žalovaná se shodla s ministerstvem i v tom, že veřejný zájem v daném případě jednoznačně převažuje nad zájmy žalobkyně. Žalovaná podotkla, že žalobkyně není zbavena možnosti vést společný rodinný život. Shodně s ministerstvem odkázala na možnosti bezvízového styku a také na možnost přemístění do jiné země, která její rodině umožní pobyt. Žalovaná uzavřela, že žalobkyně neprokázala mimořádné okolnosti, které by odůvodnily vydání kladného rozhodnutí o její žádosti.

Shrnutí žaloby

13. Dne 5. 12. 2022 žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).
14. Žalobkyně namítala, že její žádost byla od začátku roku 2022 dle informačního systému ministerstva ve stavu „*vyřízeno - povoleno*“. Pak ale došlo k nepředvídatelnému a netransparentnímu postupu ministerstva, které jí neumožnilo objednat se na pořízení biometrických údajů a překročilo zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Podle žalobkyně bylo porušeno její legitimní očekávání.
15. Také má za to, že na věc dopadá směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále „směrnice o právu na sloučení rodiny“ či jen „směrnice“) a odkazuje na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) a NSS akcentující restriktivní výklad výjimek z práva na sloučení rodiny. Správní orgány v daném případě nesprávně vyložily pojem „*závažné narušení veřejného pořádku*“ a následně nesprávně subsumovaly skutkové okolnosti věci pod tento neurčitý právní pojem. Žalobkyně uvádí, že je osobou nemající žádný záznam v rejstříku trestů a nejsou jí známy ani žádné jiné negativní poznatky o její osobě. Je matkou dvou nezletilých dětí, které disponují povolením k trvalému pobytu. Též její manžel disponuje povolením k trvalému pobytu, nikdy s ním nebylo zahájeno řízení o jeho zrušení a nemá žádný záznam v rejstříku trestů. Je jednatelkou společnosti, jejímž předmětem podnikání jsou kosmetické služby. Má pochybnosti, zda pouhé vazby na osoby blízké či aktivní v kriminálním prostředí lze považovat za postačující pro aplikaci § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, který výslovně předpokládá, že cizinec

(nikoli tedy osoba jemu blízká či známá) bude představovat hrozbu veřejnému pořádku. Vzniká tak otázka, zda se utajované informace vztahují k samotné žalobkyni a zda jsou dostatečně individualizované. Na tuto argumentaci žalobkyně v odvolání reagovala žalovaná v napadeném rozhodnutí tak, že mělo jít přímo o jakési konkrétní osobní jednání žalobkyně. Pokud ale žalobkyně vychází ze záznamu ministerstva ze dne 25. 7. 2022 a jeho rozhodnutí, tak ty nepoukazují na žádné jednání žalobkyně, ale výlučně na její vazby na osoby blízké kriminálnímu prostředí. Došlo tak k razantnímu a překvapivému posunu ve výkladu utajované informace.

16. Ani tvrzené zařazení do evidence nežádoucích osob nelze podle žalobkyně považovat za dostatečně relevantní pro závěr o hrozbě narušení veřejného pořádku, neboť k tomuto zařazení mohou vést různé okolnosti, například neoprávněný pobyt a uložení vyhoštění, což samo o sobě nedosahuje intenzity závažného porušení veřejného pořádku.
17. Správním orgánům dále vytýkala, že navzdory její aktivitě a důkazním návrhům nezjistily dostatečné okolnosti jejího rodinného a soukromého života, a tak ani nemohly adekvátně vymezit újmu, která žalobkyni a její rodině hrozila v důsledku zamítavého rozhodnutí, a tu porovnat s protichůdným veřejným zájmem.
18. Kromě toho namítala porušení svých procesních práv, protože v tomto řízení o jejím právním nároku ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu měla právo seznámit se s podklady rozhodnutí. I kdyby nešlo o řízení o právním nároku, měla být seznámena alespoň s podstatou důvodů pro zamítnutí pobytu.

Vyjádření žalované

19. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 5. 1. 2023 uvedla, že žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost napadeného rozhodnutí zpochybnila. Rodinnou situaci žalobkyně správní orgány posoudily komplexně a vysvětlily, proč nepovažovaly za nutné vyslyšet žalobkyni ani jejího manžela či si vyžádat zprávu od orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Protokolu o podání vysvětlení ze dne 25. 5. 2022 z jiného řízení, jehož použitelnost žalobkyně zpochybnila, tak ani nebylo třeba. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Vyjádření osoby zúčastněné

20. Dne 23. 2. 2023 se k věci vyjádřil též manžel žalobkyně. Uvedl, že je jediným živitelem rodiny a je neustále zaneprázdněn. Jejich děti ve věku 9 a 10 let jsou v kritickém věku, kdy vyžadují zvýšenou pozornost alespoň jednoho z rodičů. Tu on není objektivně schopen poskytnout. Neumí si představit, že by je žalobkyně navštěvovala pouze jednou za 3 měsíce. Bylo by to komplikované a děti by strádaly. Vzniklá situace u jejich rodiny vyvolává strach a obavy ohledně dalšího života v ČR. Žádá soud, aby rozhodl, že všichni mohou žít společně.

Jednání před soudem

21. Při jednání dne 2. 3. 2023 obě účastnice setrvaly na svých procesních stanoviscích a odkázaly na svá písemná podání.
22. Zástupce žalobkyně podotkl, že podle známých indicií není žalobkyně tou osobou, o kterou správním orgánům jde, a není osobou, která by měla jakkoli ohrožovat veřejný pořádek či bezpečnost ČR. Tou osobou, na kterou je mířeno, je její manžel. Přímě jim bylo sděleno, že ona není tou zájmovou osobou. Správní orgány se zřejmě snaží manžela „vystřadit“ z ČR tím, že nepovolí pobyt jeho rodině. Korektiv soudu je o to nutnější, že účastník řízení, postavený na utajovaných informacích, se nemůže řádně hájit. Podle správních orgánů byla žalobkyně

označena jako bezpečnostní riziko i zahraničními partnery, ale zjevně jde o odkaz na její záznam v Schengenském informačním systému (dále „SIS“) vyplývající z dvouletého zákazu pobytu uložený ve Švýcarsku na základě překročení maximální délky pobytu na území členských států. Dovožovat z toho, že žalobkyně je bezpečnostní hrozbou pro státy schengenského prostoru, není na místě. Žalobkyně dále nesouhlasí s tím, že dlouhotrvající nečinnost správních orgánů nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Zástupce žalobkyně zopakoval, že test proporcionality nebyl proveden odpovídajícím způsobem. Správní orgán paradoxně na jedné straně odmítl důkazní návrhy ohledně rodinného života a nejlepšího zájmu dětí jako nadbytečné, na straně druhé žalobkyni vytýká nedostatečná tvrzení.

23. Podle žalované žalobkyně nespecifikovala, jak byla porušena její procesní práva. Utajovaná informace se dostatečně a pregnantně zabývala osobním jednáním žalobkyně, nikoliv odkazem na jejího manžela. Žalobkyně nikdy nedisponovala pobytovým oprávněním, tudíž se napadeným rozhodnutím její situace nemohla zhoršit. Zmínka o označení žalobkyně za bezpečnostní hrozbu v zahraničí byla jen dodatkem, meritum věci leží jinde.

Posouzení věci soudem

24. Soud ověřil, že žaloba byla podaná včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalované. S ohledem na zvláštní charakter tohoto řízení, v jehož rámci je pracováno s utajovanými informacemi, které ale nejsou žalobkyni přístupné, má soud aktivnější úlohu oproti standardnímu soudnímu řízení správnímu a při svém přezkumu není striktně vázán žalobními body dle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 Azs 439/2017-57, odst. 26, a tam citovanou judikaturu).
25. Podle § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebo za účelem vědeckého výzkumu obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 56 odst. 1 písm. a) až c), e), g), h), l) a m)), § 56 odst. 2 písm. a) a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.
26. Podle § 56 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, jestliže jsou zjištěny skutečnosti uvedené v § 9 odst. 1 písm. a), b), g), h), i) nebo j)).
27. Podle § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců policie odepře cizinci vstup na území, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy České republiky.
28. Žalobkyně má pravdu, že na případ dopadá též směrnice o právu na sloučení rodiny, v jejímž světle je třeba příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců upravující dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny interpretovat (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012-29).
29. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice členské státy mohou zamítnout žádost o vstup a pobyt rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Při přijímání takového rozhodnutí berou členské státy v úvahu kromě článku 17 také závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti, jehož se dopustil rodinný příslušník, nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí.

30. SDEU v rozsudku ze dne 12. 12. 2019, C-381/18 a C-382/18, nejprve zdůraznil, že citované ustanovení (na rozdíl od čl. 27 odst. 2 směrnice Rady 2004/38/ES o právu občanů a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států) výslovně nevyžaduje, aby chování dotčené osoby představovalo skutečnou, aktuální a dostatečně hrozbu, kterou by byl dotčen některý ze základních zájmů společnosti, aby tato osoba mohla být považována za hrozbu pro veřejný pořádek. Jedná se tedy o podstatně nižší standard než v případě občanů EU, kteří využili svého práva volného pohybu. Příslušné orgány tak nemusí zamítnutí žádosti opřít o existenci skutečného a trvalého nebezpečí, jež představuje jednání dotčené osoby, a navíc citované ustanovení nezakládá ani vazbu mezi pojmem „hrozba pro veřejný pořádek“ a hrozbou zásahu do některého ze základních zájmů společnosti. SDEU dále podotkl, že v legislativním procesu bylo původně navrhováno, aby byly důvody veřejného pořádku založeny výlučně na osobním chování dotčené osoby, ale unijní normotvůrce nakonec toto omezení do čl. 6 směrnice nevložil. Současně však zdůraznil, že povolení sloučení rodiny je obecným pravidlem a čl. 6 směrnice musí být vykládán restriktivně. Podle SDEU nemohou příslušné orgány automaticky dovodit, že je dotčená osoba hrozbou veřejného pořádku ve smyslu čl. 6 směrnice jenom proto, že byla jakkoli odsouzena za trestný čin. Zamítnout žádost podle směrnice o právu na sloučení rodiny lze na základě trestního odsouzení během předchozího pobytu, pokud byl spáchaný trestný čin dostatečně závažný k prokázání, že je nezbytné vyloučit pobyt této osoby na území dotčeného členského státu.
31. Tyto závěry SDEU zrekapituloval NSS v rozsudku ze dne 24. 11. 2021, č. j. 5 Azs 135/2019-25. NSS dodal, že *„uplatnění této výhrady veřejného pořádku podléhá zásadě proporcionality a vyžaduje v každém případě individuální posouzení závažnosti či povahy daného protiprávního jednání a nebezpečí, které od dané osoby hrozí, ve smyslu čl. 6 odst. 2 druhého pododstavce směrnice o právu na sloučení rodiny, přičemž toto jednání musí mít takovou závažnost či takovou povahu, že je nutné vyloučit pobyt tohoto cizince na území ČR“* (odst. 26).
32. Soud se seznámil s obsahem jemu předložené utajované informace z roku 2022 a dospěl k závěru, že její obsah nesvědčí pro závěr učiněný správními orgány o důvodném nebezpečí, že by žalobkyně mohla při svém pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců.
33. Informace je rozdělena na několik částí. V první je konkrétně popisováno závažné protiprávní jednání, které též dle soudu nepochybně představuje vážnou hrozbu veřejnému pořádku, ale neplyne z ní, že by se na takovém jednání jakkoli podílela, ať už přímo či formou pomoci a podpory, sama žalobkyně. V druhé části jsou uvedena konkrétní zjištění přímo se vztahující k profesnímu působení žalobkyně, nicméně ani v této části není zmíněna žádná její konkrétní činnost nasvědčující tomu, že se v této souvislosti dopouštěla či napomáhala, potažmo v případě povolení pobytu bude dopouštět či napomáhat protiprávní činnosti či jinak narušovat veřejný pořádek. Informace uvedené v těchto částech pouze ukazují, že žalobkyně se stýká či je jinak propojena s osobami, které by samy mohly představovat ohrožení veřejného pořádku. Nedokládají, že žalobkyně sama se v rámci svých předchozích pobytů na území přímo dopouštěla čehokoli protiprávního či že podporovala, pomáhala či byla jinak součinná ve vztahu k protiprávnímu jednání jiných osob popsanému v utajované informaci. Ani nepoukazují na případnou korelaci mezi předchozími pobytů žalobkyně v ČR a zvýšenou intenzitou protiprávní činnosti těchto osob. Závěr žalované, že *„zjištěné osobní jednání účastnice tak směřuje proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem“*, nemá oporu ve skutkových zjištěních uvedených v utajované informaci.
34. SDEU ve výše citovaném rozsudku (viz jeho odst. 59) zmínil, že původně navrhované výslovné zakotvení omezení důvodů veřejného pořádku na osobní chování dotčené osoby bylo

v legislativním procesu z návrhu směrnice o právu na sloučení rodiny vyřazeno. Čl. 6 odst. 1 směrnice tak hovoří o zamítnutí žádosti „z důvodů veřejného pořádku“, aniž by přímo výslovně stanovil, že se tyto důvody musí vztahovat k osobě, která o povolení k pobytu žádá, a jejímu jednání. Podle soudu to tak v zásadě přesto je. Samotný čl. 6 totiž ukládá členským státům, aby braly v úvahu závažnost jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti, „*jebož se dopustil rodinný příslušník, nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí*“. Touto osobou, ve vztahu k níž musí členské státy toto posouzení dle čl. 6 učinit, je v tomto případě žalobkyně [srov. čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice]. I samotný § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců předpokládá zamítnutí pro případ, že by o pobyt žádající cizinec (tedy zde žalobkyně) mohl při svém pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Uvedený přístup je samozřejmý, neboť se rozhoduje o pobytu této osoby, nikoli osob jiných. S ohledem na uvedené nelze zamítnout povolení k pobytu žadateli jenom s odkazem na jednání jiných osob vyvolávající obavy o veřejný pořádek, s nimiž žadatel byl či je v kontaktu, pokud současně nebude možné dovodit, že se sám žadatel na tomto jednání jakkoli účastní, resp. v případě povolení pobytu hrozí důvodné nebezpečí, že se na něm bude účastnit. Pokud mají příslušné orgány za to, že osoby, jejichž jednání je popsáno v první části utajované informace, představují nebezpečí pro veřejný pořádek, mají k dispozici zákonné nástroje, jak se s tímto nebezpečím vypořádat. Mezi tyto nástroje však nepatří zamítnutí povolení k pobytu jiné osobě, u níž nebyl zjištěn žádný podíl na tomto nezákonném jednání a nic nenasvědčuje tomu, že by se to v případě povolení jejího pobytu mělo změnit.

35. Závěrem utajované informace z roku 2022 její zpracovatel odkazuje na utajovanou informaci z roku 2021, jejíž závěry velmi stručně zmiňuje. Tato utajovaná informace z roku 2021 nebyla soudu správními orgány předložena, tudíž soud zohlednil jen její stručné shrnutí obsažené v předložené utajované informaci. Ani tato zjištění, jak jsou zrekapitulována v závěrečné části utajované informace poskytnuté soudu, nejsou způsobilá zvrátit náhled soudu, že pobyt žalobkyně nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu výše citovaných ustanovení (nadto na těchto zjištěních nejsou nyní přezkoumávaná správní rozhodnutí postavena).
36. Tato část utajované informace přináší hodnocení žalobkyně jako bezpečnostního rizika zahraničními partnery, a to ze dvou důvodů. Zaprvé žalobkyně byla zařazena mezi osoby nežádoucí pro vstup do Schengenského prostoru v letech 2017–2019, jak uvedly již správní orgány (viz záznam ministerstva ze dne 25. 7. 2022 v neutajované části spisu). Zde soud souhlasí s žalobkyní, že označit ji za „bezpečnostní riziko“ jen z důvodu jejího dřívějšího zařazení do SIS bez zjištění důvodu tohoto zařazení je zkratkovitě. Podle čl. 24 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) totiž může být důvodem zařazení nejen vyhodnocení žalobkyně jako ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu (odst. 2), ale také skutečnost, že se na ni vztahují opatření směřující k vyhoštění či odepření vstupu z důvodu porušení vnitrostátních právních předpisů o vstupu nebo pobytu státních příslušníků třetích zemí (odst. 3). Žalobkyně tvrdí, že jde o důsledek překročení maximální délky pobytu na území členských států, z čehož též dle soudu nelze bez zjištění bližších okolností dovozovat, že žalobkyně představuje bezpečnostní riziko či že při pobytu na území bude narušovat veřejný pořádek. Žalovaná toto její vysvětlení nezpochybnila a při jednání reagovala pouze tak, že meritum leží jinde, nikoliv v označení žalobkyně za bezpečnostní hrozbu v zahraničí.
37. S druhým dílčím zjištěním, pro které žalobkyni podle zpracovatele hodnotí zahraniční partneři jako bezpečnostní riziko, nebyla žalobkyně nikdy ani v obecné rovině seznámena. Zjevně však šlo podle správních orgánů jen o další střípek do mozaiky, nikoli o „podstatu důvodů“, na kterých by byla správní rozhodnutí postavena (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-

47, odst. 23). Už proto nicméně nemůže tento dílčí důvod „zachránit“ závěr správních orgánů o žalobkyni jakožto hrozbě pro veřejný pořádek v situaci, kdy jejich zbylé argumenty neobstály. Ostatně, jak bylo již poznamenáno, soudu ani nebyla předložena utajovaná informace z roku 2021, která má zjištění v tomto směru obsahovat. Pro úplnost soud podotýká, že ani toto dílčí předmětné zjištění, jak je zrekapitulováno v předložené utajované informaci z roku 2022, nemůže být bez dalších navazujících konkrétních zjištění, dostatečným podkladem pro závěr o žalobkyni jakožto nebezpečí pro veřejný pořádek.

38. Obě tato dílčí zjištění uvedená v závěrečné části utajované informace se oproti její první části již přímo vztahují k žalobkyni a jejímu konkrétnímu jednání, ale představují pouze prvotní indicie, které – pokud na nich chtěly správní orgány stavět – bylo třeba doplnit o bližší okolnosti (což s ohledem na povahu obou zjištění bylo nepochybně možné). Bez dalšího z nich nevyplývá, že je žalobkyně zahraničními partnery ČR hodnocena jako bezpečnostní riziko, jak tvrdily správní orgány a jak tato zjištění interpretoval zpracovatel informace.
39. Soud tak uzavírá, že po seznámení s obsahem utajované informace neshledal z výše uvedených důvodů, že by ve smyslu § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců s přihlédnutím k čl. 6 směrnice o právu na sloučení rodiny existovalo důvodné nebezpečí, že žalobkyně při pobytu na území závažným způsobem naruší veřejný pořádek.
40. Opačný závěr správních orgánů je tak nutno hodnotit jako nezákonný. Proto soud shledal žalobu důvodnou, zrušil napadené rozhodnutí a současně prvostupňové rozhodnutí postavené na totožném nesprávném závěru a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.). Právním názorem soudu jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Soud dodává, že v případě nových zásadních skutkových zjištění může být tato vázanost prolomena (viz usnesení NSS ze dne 8. 9. 2022, č. j. 5 Azs 347/2011-27, odst. 10, a tam odkazovanou judikaturu).
41. Za této situace se soud pro nadbytečnost již nezabýval námitkami žalobkyně ohledně nepřiměřenosti zásahu do jejího rodinného života, neboť pokud pro nezákonnost neobstál závěr správních orgánů o nebezpečí narušení veřejného pořádku, není důvod pokračovat k testu proporcionality tohoto nezákonného zásahu do práv žalobkyně.
42. Důvodná není argumentace žalobkyně, že její žádosti bylo vyhověno ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Vydáním rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu se podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu, k čemuž nedošlo. Vydání předkládací zprávy či interního pokynu k udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu není takovým rozhodnutím (srov. např. rozsudky NSS ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017-24, a ze dne 22. 8. 2017, č. j. 9 Azs 128/2017-32). Ministerstvo tedy nerozhodlo o žádosti žalobkyně vícekrát (nejprve kladně), ale pouze jednou, a to až prvostupňovým rozhodnutím ze dne 11. 9. 2022, jímž žádost zamítlo. Do té doby učiněné „mezikroky“ směřující k vyhovění žádosti jej právně nevázaly k tomu, že musí žádosti vyhovět. Stejně tak stav její žádosti v informačním systému ministerstva není právně závazný, na což je – jak uvedla žalovaná a žalobkyně nezpochybnila – na stránkách ministerstva upozorněno. Předkládací zpráva výslovně obsahovala dodatek, že zákonné překážky pro vyhovění žádosti nebyly zjištěny ke dni zpracování zprávy a povolení se vydá, pokud do předání průkazu o povolení k pobytu nevyjdou najevo skutečnosti odůvodňující zamítnutí žádosti. Takové skutečnosti však z pohledu ministerstva po vypracování předkládací zprávy najevo vyšly. Žalobkyně tedy nemohla mít legitimní očekávání, že její žádosti bude po vydání předkládací zprávy či pokynu k udělení víza zcela jistě vyhověno.
43. Stejně tak tvrzená nezákonná délka řízení o žádosti žalobkyně se nijak nepromítá do zákonnosti

napadeného rozhodnutí, a proto ani případný závěr o nezákonné délce správního řízení nemůže být důvodem pro jeho zrušení (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2022, č. j. 10 Azs 107/2022-35, odst. 10, a tam odkazovanou judikaturu). Správní soudy poskytují ochranu proti nečinnosti správních orgánů na podkladě žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. Lze též uvažovat o případné odpovědnosti za nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

44. Konečně pokud jde o námitku porušení § 36 odst. 3 správního řádu, žalobkyně má pravdu, že předmětné řízení je řízením o právním nároku žalobkyně ve smyslu tohoto ustanovení [viz 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. 37–40, a tam odkazovanou judikaturu SDEU a NSS]. Účastník takového řízení má podle § 36 odst. 3 věty druhé právo na to, aby byl s písemnostmi a záznamy obsahujícími utajované informace seznámen, nicméně „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“. V každém případě musela být žalobkyně informována alespoň o podstatě důvodů, které byly základem pro zamítnutí její žádosti (viz již citovaný rozsudek NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47, odst. 23)
45. Soud souhlasí s ministerstvem, že s ohledem na povahu těchto podkladů nebylo možné, aby se žalobkyně seznámila přímo s nimi, i třeba v neúplné či jinak omezené podobě. Stále však měla právo na to, aby jí byla v obecné rovině sdělena podstata důvodů, pro které byla její žádost zamítnuta. Této povinnosti ministerstvo podle názoru soudu dostalo prostřednictvím záznamu ze dne 25. 7. 2022, potažmo prvostupňového rozhodnutí, v nichž uvedlo, že žalobkyně vykazuje četné osobní i profesní vazby na osoby blízké či přímo aktivní v kriminálním prostředí a v ruskojazyčném organizovaném zločinu a je hodnocena jako bezpečnostní riziko i v zahraničí, jak dokládá její zařazení do SIS v letech 2017–2019. Tyto vazby byly skutečně v obecné rovině základním důvodem, proč byla její žádost ministerstvem zamítnuta. Žalovaná (oproti ministerstvu) z utajované informace dovodila, že zahrnovala též zjištěné osobní jednání žalobkyně směřující proti nejzákladnějším hodnotám společnosti, které jsou chráněny trestním právem. Pokud by tomu tak bylo, měla být žalobkyně seznámena alespoň v obecné rovině s tím, v čem toto její osobní jednání spočívalo. Jak však vyplývá z výše uvedeného, utajovaná informace vedle zmíněných vazeb žádné takto charakterizované jednání žalobkyně nezmiňuje a ani při znalosti jejího obsahu není zřejmé, jaké konkrétní jednání žalobkyně měla žalovaná v tomto ohledu na mysli. Pochybení tedy spočívá v již výše popsané nesprávné interpretaci obsahu utajované informace a příslušné hmotněprávní úpravy, nikoli v tom, že by byl žalobkyni v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu utajen některý z podstatných důvodů pro zamítnutí její žádosti.
46. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná ve věci nebyla úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalobkyni soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 580,50 Kč. Tato částka se skládá ze zaplacených soudních poplatků za žalobu (3 000 Kč) a návrh na přiznání odkladného účinku (1 000 Kč) a náhrady nákladů právního zastoupení advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za tři úkony právní služby – za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby a účast u jednání [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], u nichž sazba odměny činí 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a za jeden úkon – návrh na přiznání odkladného účinku žalobě v poloviční výši 1 550 Kč [§ 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu]. K této částce byla přičtena paušální částka jako náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3

advokátního tarifu za každý z těchto úkonů. Součet částky odpovídající odměně za zastupování a částky náhrady hotových výdajů byl dále navýšen o 2 530,50 Kč představující DPH, jíž je zástupce žalobkyně plátcem. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna zaplatit podle § 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-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 2. března 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu