



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **N. T. H.**, narozená X
státní příslušnice X
ubytování zajištěno na adrese X

zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 4. 2021, č. j. MV-52111-4/SO-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 30. 4. 2021, č. j. MV-52111-4/SO-2021, se ve výroku I ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. V části směřující proti výroku II rozhodnutí žalované ze dne 30. 4. 2021, č. j. MV-52111-4/SO-2021, se žaloba odmítá.
- III. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně požádala dne 9. 7. 2019 prostřednictvím Velvyslanectví České republiky v Hanoji o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 16/2019 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Poté, co Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) její žádost dvakrát zamítlo, přičemž obě zamítavá rozhodnutí žalovaná zrušila, požádala žalobkyně o změnu obsahu podání spočívající ve změně zaměstnavatele a pracovního místa. Ministerstvo usnesením ze dne 23. 2. 2021, č. j. OAM-49725-47/ZM-2019 (dále jen „usnesení ministerstva“), nepovolilo změnu obsahu podané žádosti o vydání zaměstnanecké karty a později rozhodnutím ze dne 2. 3. 2021, č. j. OAM-49725-47/ZM-2019 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“), zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců i samotnou žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť pobyt žalobkyně na území není v zájmu České republiky.
2. Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla žalobkyní podané odvolání a potvrdila rozhodnutí ministerstva (výrok I) i usnesení ministerstva (výrok II).
3. Žalobkyně se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

Obsah žaloby

4. Žalobkyně v první řadě namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaná totiž v odvolacím řízení doplnila spis o utajovanou informaci poskytnutou Národní centrálou proti organizovanému zločinu (dále jen „NCOZ“), přičemž žalobkyně o tom nebyla informována a nebylo jí umožněno se k doplněné utajované informaci vyjádřit. Důvod nepřezkoumatelnosti dále spatřuje žalobkyně v tom, že se žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabývala argumentací, kterou v odvolání jako námitku neuplatnila.
5. Žalobkyně dále namítá, že ji ministerstvo ani žalovaná neseznámily s utajovanými informacemi, které byly podkladem pro vydání zamítavého rozhodnutí. V této souvislosti odkazuje na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 15. 10. 2022, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, jehož závěry lze dle jejího názoru aplikovat i v projednávané věci, byť se týkal výkladu čl. 1 protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), který upravuje procesní práva cizince, proti němuž je vedeno řízení o vyhoštění. Rozhodnutí týkající se vstupu, pobytu a vyhoštění cizince nespádají pod rozsah čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a proto se v případě neudělení pobytového oprávnění musí uplatnit čl. 1 protokolu č. 7 k Úmluvě. I v případě ochrany národní bezpečnosti je třeba cizinci umožnit účinné uplatnění námitky proti negativnímu rozhodnutí a vyloučit tak svévoli správního orgánu. Žalobkyni nebyly sděleny žádné relevantní skutkové okolnosti, které by odůvodňovaly závěr o tom, že její pobyt není v zájmu České republiky. V této souvislosti odkazuje žalobkyně též na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11.
6. Žalobkyně odmítá, že by mohla být hrozbou pro bezpečnost České republiky. Jak uvedlo samo ministerstvo, z utajovaných informací nevyplývá, že by byla členkou organizované či zločinecké skupiny. Tím spíše by měla mít žalobkyně možnost vyjádřit se k nevěrohodným zjištěním správních orgánů. Pokud by snad byla spojována s některou ze stíhaných osob z kauzy, o které hovoří výroční zpráva BIS a novinové články obsažené ve správním spise,

zdůrazňuje, že podala žádost u zastupitelského úřadu legálním a legitimním způsobem za pomoci právního zástupce. Argumentace správních orgánů týkající se těchto podkladů je rozporná, neboť ministerstvo sdělilo, že z nich nečerpalo, avšak žalovaná oproti tomu uvedla, že právě obsah těchto listin ve spojení s obsahem utajovaných informací ji vedl k zamítnutí odvolání. Žalobkyni současně není zřejmé, z jakého důvodu žalovaná při třetím projednání věci akceptovala postup ministerstva, ačkoliv v předchozích dvou případech jeho argumentaci odmítla. Žalobkyně pochybuje, že pokud žalovaná v předchozích případech odmítla utajované informace pro jejich obecnost a nepřezkoumatelnost, tak by jedna utajovaná informace dodatečně vytvořená samotným ministerstvem dokázala tento závěr zvrátit. Žalobkyně odmítá jakoukoliv účast na nezákonném či ohrožujícím jednání, a pokud je její jméno vedeno v souvislosti s vyšetřováním vedeným NCOZ, stalo se tak zřejmě v důsledku pochybení či nejasné souvislosti s vyšetřováním. Je nepravděpodobné i to, že by do popsaných praktik byl „namočen“ zaměstnavatel žalobkyně. V opačném případě by mělo ministerstvo podniknout kroky směřující i k ochraně ostatních zaměstnanců, kteří již jsou držiteli zaměstnanecké karty.

7. Ve vztahu k výroku, jímž bylo potvrzeno usnesení ministerstva, žalobkyně namítá, že se žalovaná jeho přezkumem vůbec nezabývala, což činí rovněž napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalobkyně na důvodech odvolání proti usnesení ministerstva trvá. Pokud by ministerstvo postupovalo podle zákona a rozhodlo v zákonné lhůtě, bylo by její žádosti vyhověno již v září 2019. Nemohla předpokládat, že řízení bude do doby vydání napadeného rozhodnutí trvat téměř dva roky. Ke skutečnosti, že již nemůže být zaměstnaná u zaměstnavatele uvedeného v žádosti, došlo z důvodů objektivních a na její vůli nezávislých. Zájem žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty nadále trvá a nechce, aby její úsilí, finanční prostředky a čas přišli vniveč. Hrozící vážnou újmu spatřuje v nemožnosti podat případnou novou žádost o zaměstnaneckou kartu lidsky důstojným způsobem v přiměřené době. Pokud by tedy podané žádosti nebylo vyhověno, ztratila by žalobkyně natrvalo možnost převést její více než dva roky trvající snahu v realitu. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020-39, týkající se obdobné věci. Na rozdíl od věci posuzované NSS přitom podle žalobkyně v projednávaném případě vůbec neexistovala možnost podat novou žádost jakýmkoliv způsobem. K nemožnosti podání došlo až dva roky poté, co žalobkyně podala původní žádost. Je tedy naplněna podmínka hrozící vážné újmy v případě nepovolení změny podání. Žalobkyně nesouhlasí s argumentací ministerstva, podle něhož nemohla očekávat úspěch žádosti, pokud jí byla známa existence usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018 (dále jen „usnesení č. 474“). NSS v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54, konstatoval, že aplikace tohoto aktu interní povahy namísto obecného právního předpisu je neústavní. Teprve následně byl záměr vlády vtělen do zákona o pobytu cizinců zákonem č. 176/2019 Sb. a do nařízení 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 (dále jen „nařízení č. 220/2019 Sb.“). Tímto nařízením bylo zcela pozastaveno podávání žádostí o zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadu v Hanoji, a žalobkyně tedy očekávala úspěšnost žádosti (míněna patrně žádost o povolení změny obsahu podání – pozn. soudu) zcela legitimně. Závěrem žalobkyně poukázala na některé skutkově obdobné případy, v nichž ministerstvo žádostem o povolení změny podání vyhovělo. Došlo proto i k porušení legitimního očekávání žalobkyně.

Vyjádření žalované

8. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla její zamítnutí. Rozsudek ESLP ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* se týká vyhoštění cizince, což není tento případ, přičemž poukázala i na rozsudek ESLP ze dne 26. 11. 2015 ve věci *Regner proti České republice*, dle něhož je omezení přístupu k utajovaným skutečnostem v českém právu dostatečně vyváжено tím, že jsou utajované informace poskytnuty soudu, který může s ohledem na jejich obsah přezkoumat správní rozhodnutí. Pobyt žalobkyně není v zájmu České republiky s ohledem na hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích, jež jsou důsledkem organizovaného zločinu. Bezpečnostní rizika byla ve vztahu k žalobkyni vymezena v utajovaných informacích č. j. V89/2020-OAM a V80/2020-SO, které blíže konkretizují předchozí utajované informace a obsahují mj. údaje o způsobu činnosti organizované zločinecké skupiny a vztahu žalobkyně k ní. Obsah utajovaných informací ve spojení s podklady řízení ve správním spise představuje přesvědčivý a věrohodný důvod zamítnutí žádosti. Z hlediska principu proporcionality převažuje zájem na neumožnění pobytu žalobkyni a na omezení organizovaného zločinu nad soukromými zájmy žalobkyně. Skutečnost, že žalobkyně neměla přístup k obsahu utajovaných skutečností, není v rozporu s právem na spravedlivý proces, neboť garantem ochrany práv žalobkyně se stal nezávislý soud, jenž by měl zamezit zneužití utajovaných informací. V této souvislosti odkázala žalobkyně na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2020, č. j. 14 A 73/2019-36. Vedení utajované informace V80/2020-SO odděleně od správního spisu je v souladu s § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Z odst. 2 téhož ustanovení neplyne, že by ministerstvo mělo povinnost popsat v odůvodnění rozhodnutí, jakým způsobem byla utajovaná informace získána a jakou má povahu. Správní orgány nemohly ve svých rozhodnutích uvádět jakékoliv doprovodné informace, neboť by tím ohrozily účel utajení. K námitce porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) žalovaná uvedla, že sice opatřila nový podklad pro rozhodnutí, a to utajovanou informaci V80/2020-SO, ale jelikož se v řízení nerozhodovalo o právním nároku žalobkyně, nebylo její povinností umožnit žalobkyni seznámení se s touto informací, a to ani v podobě, která nezmaří účel utajení. Ohledně namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva žalovaná uvedla, že vzhledem k tomu, že podkladem pro jeho vydání byly utajované informace, jsou možnosti konkretizace těchto pokladů omezené. Ohledně zpráv z tisku a výroční zprávy BIS obsažených ve správním spise, uvedla, že se k nim s ohledem na obsah utajovaných skutečností nemůže vyjádřit, aniž by naznačila nebo dokonce prozradila jejich obsah. Usnesením vlády č. 474 nebylo ministerstvo v žádném případě vázáno, vyjadřuje však zájem České republiky na zavedení regulace ve vztahu k vydávání pobytových oprávnění, a tedy i omezení přístupu cizinců s ohledem na utajovanou informaci zpracovanou ministerstvem pod č. j. V 211-36/2017-OAM. Tento zájem byl s účinností od 31. 7. 2019 vtělen do § 181b zákona o pobytu cizinců ve formě zmocňovacího ustanovení k vydání nařízení vlády č. 220/2019 Sb., v němž byl stanoven maximální počet žádostí, které lze podat v daném období.

Obsah správního spisu

9. Ze správního spisu plyne, že žalobkyně podala nejpozději dne 9. 7. 2019 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Jako budoucího zaměstnavatele v žádosti uvedla společnost VM solution CZ s.r.o., IČO: 03594556 (nyní VM solution CZ s.r.o. v likvidaci; dále jen „VM solution“). Totožnou žádost přitom podal zástupce žalobkyně jejím jménem již dne 11. 4. 2019 společně

s žádostí o upuštění od osobního podání žádosti. Velvyslanectví postoupilo žádost s přílohami ministerstvu přípisem ze dne 5. 8. 2019 (ministerstvu doručeno dne 16. 8. 2019).

10. Dne 25. 9. 2019 ministerstvo provedlo záznam do spisu o tom, že podkladem pro rozhodnutí jsou také písemnosti, které jsou podle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis. Šlo o informaci č. j. V211-36/2017-OAM (Úřad vlády ji vedl pod č. j. V202/2018) a dále o informace č. j. V211-21/2017-OAM, D153/2019-OAM a D154/2019 OAM poskytnuté NCOZ. Ministerstvo v záznamu uvedlo, že z utajovaných písemností vyplývá, že pobyt žalobkyně za účelem výkonu zaměstnání není v zájmu České republiky, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsáním v těchto podkladech. Prvostupňový orgán dále založil do správního spisu usnesení vlády č. 474, kterým vláda (i) vzala na vědomí informace obsažené v části III materiálu č. j. V202/2018 – Imigrace do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik, a (ii) uložila ministru vnitra s účinností ode dne schválení tohoto usnesení omezit na velvyslanectví náběh žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění pouze na žádosti za účelem sloučení rodiny, studia a vědeckého výzkumu a dále na žádosti podávané na základě schválených migračních projektů.
11. Zástupce žalobkyně se po seznámení s obsahem správního spisu vyjádřil tak, že usnesení vlády č. 474 je nezákonné pro rozpor s ústavním pořádkem a dělbou moci ve státě. Ohledně obsahu utajované informace mj. uvedl, že žalobkyni není známo, že by mohla jakkoliv ohrozit bezpečnost České republiky a že každou žádost je třeba posuzovat individuálně.
12. Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2019, č. j. OAM-49725-9/ZM-2019, ministerstvo žalobkyninu žádost zamítlo a zaměstnaneckou kartu s odkazem na § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nevydalo s odůvodněním, že pobyt žalobkyně na území není v zájmu České republiky. Na základě žalobkynina odvolání žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 2. 2020, č. j. MV-180166-4/SO-2019, první rozhodnutí ministerstva zrušila a věc mu vrátila k novému projednání. Důvodem pro zrušení rozhodnutí byla jeho nezákonnost, resp. nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Utajovaná informace č. j. V211-36/2017-OAM a utajovaná informace NCOZ č. j. V211-21/2017-OAM, která se stala podkladem pro zpracování utajované informace ministerstva č. j. V211-36/2017-OAM, obsahují dle žalované pouze obecné informace ohledně bezpečnostních rizik vztahujících se k imigraci do České republiky z Vietnamu, a vztahují se tudíž na neurčitý počet adresátů. Obecnost utajovaných informací ve vztahu k žalobkyni nebyla rozptýlena ani doplněnými utajovanými informacemi NCOZ č. j. D153/2019-OAM a č. j. D154/2019-OAM. Podle žalované utajované informace neodpovídaly požadavku judikatury na přezkoumatelnost, neboť nebyly podloženy konkrétními podklady či důkazy ani nebyl proveden výslech žalobkyně za účelem ověření jejich věrohodnosti.
13. Dne 5. 6. 2020 ministerstvo učinilo další záznam do spisu o tom, že podkladem pro rozhodnutí jsou písemnosti, které jsou dle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis. Nad rámec již dříve uvedených utajovaných informací byla nově doplněna informace č. j. D181/2019-OAM poskytnutá NCOZ. Ministerstvo opět informovalo žalobkyni o tom, že z utajovaných písemností vyplývá, že její pobyt na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání není v zájmu České republiky, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsáním v těchto podkladech.
14. Žalobkyně se prostřednictvím zástupce vyjádřila k podkladům řízení obdobně jako v předchozím případě, přičemž navíc zpochybnila, že by nově porízená utajovaná informace mohla zhojit nedostatky, jež byly vytýkány obsahu dříve shromážděných utajovaných

informací ze strany žalované.

15. Rozhodnutím ze dne 17. 7. 2020, č. j. OAM-49725-26/ZM-2019, ministerstvo žalobkyninu žádost podruhé zamítlo a zaměstnaneckou kartu nevydalo s odkazem na § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a s odůvodněním, že pobyt žalobkyně na území není v zájmu České republiky. Na základě odvolání žalovaná rozhodnutím ze dne 14. 10. 2020, č. j. MV-132466-3/SO-2020, zrušila i druhé rozhodnutí ministerstva a věc mu vrátila k novému projednání. Žalovaná konstatovala, že podkladové materiály a důvody prvostupňového rozhodnutí jsou (vyjma doplněné informace č. j. D181/2019-OAM) zcela identické jako v případě předchozího rozhodnutí. Nově doplněná informace nenaplnuje požadavky kladené na její obsah zákonem a judikaturou. Nijak totiž nekonkretizuje předchozí utajované informace ve vztahu k jednotlivým případům, pouze doplňuje jejich zdroje a prameny. Nedostatek spočívající v obecnosti podkladů tak nebyl odstraněn.
16. Dne 9. 11. 2020 ministerstvo provedlo další záznam do spisu, z něhož plyne, že podkladem pro rozhodnutí jsou písemnosti, které jsou dle § 169m odst. 1 zákona o pobytu cizinců uchovávány odděleně mimo spis. Nad rámec již dříve uvedených utajovaných informací nově doplnilo informaci ministerstva V89/2020-OAM.
17. Ministerstvo současně založilo do správního spisu článek ze zpravodajského portálu idnes.cz s nadpisem „*Hackeri prolomili systém na udělování víz do ČR, vydělali stovky milionů*“ ze dne 16. 10. 2018, článek ze zpravodajského portálu seznamzpravy.cz s nadpisem „*Hackeri z Česka prolomili vízový systém pro Vietnamce. Vydělali 750 milionů*“ ze dne 25. 11. 2019. Do správního spisu byla založena jako podklad pro rozhodnutí část 2.3 výroční zprávy Bezpečnostní informační služby za rok 2018 „Terorismus a organizovaný zločin“, v níž se mj. uvádí, že v září 2018 kriminalisté sekce organizovaného zločinu NCOZ zadrželi osm cizích státních příslušníků původem z Ruské federace a Vietnamské socialistické republiky, kteří jsou důvodně podezřelí z organizování trestné činnosti, která souvisí s podáváním žádostí o udělení pobytových oprávnění na území České republiky ze strany občanů Vietnamské socialistické republiky.
18. Po seznámení s obsahem správního spisu požádala žalobkyně prostřednictvím zástupce o povolení změny obsahu žádosti, neboť původně označený zaměstnavatel přestal vykonávat činnost. Poukázala přitom na skutečnost, že novou žádost o vydání zaměstnanecké karty by nebylo možné na zastupitelském úřadu v Hanoji podat s ohledem na nulový počet přijímaných žádostí stanovený nařízením vlády č. 220/2019 Sb. Současně se žalobkyně vyjádřila k podkladům rozhodnutí. K obsahu výroční zprávy BIS a zpravodajským článkům uvedla, že nepodlehla tlaku „černého trhu“, aby si termín pro podání žádosti „koupila“, a podala žádost prostřednictvím zástupce. V dalším podání ze dne 17. 12. 2020 upřesnila žalobkyně, že novým zaměstnavatelem má být společnost PERSO - MB s.r.o., IČO: 26137429 (dále jen „PERSO – MB“), přičemž uvedla i údaje o volném pracovním místě. K této žádosti předložila žalobkyně následně další listiny, mj. kopie smlouvy o budoucí pracovní smlouvě, mzdového výměru, dokladů o ubytování či prohlášení společnosti PERSO - MB.
19. Usnesením ministerstva ze dne 23. 2. 2021 nebyla povolena změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Ministerstvo hodnotilo, zda jsou splněny všechny podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu. Za nesplněnou označilo podmínku *brozící vážné újmy*. Uvedlo, že žalobkyně netvrdila a neprokázala, jaké finanční prostředky v souvislosti s žádostí o

vydání zaměstnanecké karty vynaložila, jakou aktivitu vykonala a z čeho plyne její údajný stres. Samotná délka řízení činící více než dva roky nemůže představovat újmu, kterou mohou být až následky dlouhotrvajícího řízení, které žalobkyně specifikovala pouze obecně. Ve věci posuzované NSS v rozsudku č. j. 1 Azs 7/2020-39, na nějž žalobkyně odkazoval, šlo o jiný skutkový stav, neboť nebylo možné podat žádost o zaměstnaneckou kartu lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase. V současnosti je situace zcela jiná, neboť podle kvóty stanovené nařízením vlády č. 220/2019 Sb. nelze žádost o vydání zaměstnanecké karty podat vůbec (mimo vyhlášené vládní programy). Takto nastavená kvóta odráží nízký či spíše žádný zájem České republiky o nekvalifikovanou či méně kvalifikovanou pracovní sílu z Vietnamu. Závěry vyslovené NSS z tohoto důvodu „nejsou příliš relevantní“. Ze sdělení žalobkyně plyne, že jedinou hrozcí újmu je zklamání nad marně podniknutými kroky k získání pobytového oprávnění. To není újma, zvláště pokud je cizinci známo, že Česká republika nemá zájem, aby občané Vietnamu mohli získat zaměstnaneckou kartu a vykonávat zde zaměstnání, což plyne z usnesení vlády č. 474 a nařízení č. 220/2019 Sb.

20. Rozhodnutím ministerstva byla žádost žalobkyně potřetí meritorně zamítnuta a ministerstvo zaměstnaneckou kartu opět nevydalo s odkazem na § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců s tím, že pobyt žalobkyně na území není v zájmu České republiky. Uvedlo, že jedním ze zájmů České republiky je snaha o omezení organizovaného zločinu i jeho negativních následků, které dopadají nejen do sféry jednotlivce, ale i celé společnosti. Není v zájmu České republiky umožnit pobyt cizinci, je-li jeho pobyt jakkoliv spjat s organizovaným zločinem, a v tom důsledku nese rizika pro samotného cizince a stejně tak pro stát či spíše společnost. V zájmu České republiky není taková rizika podstupovat. Důkazem toho je i usnesení č. 474, kterým se vláda snažila, byť neúspěšně, regulovat příjem žádosti o vybraná pobytová oprávnění, a to právě s odkazem na utajovanou informaci č. j. V211-36/2017-OAM. Ve vztahu k žalobkyni spočívá důvod, proč její pobyt není v zájmu České republiky, právě v rizicích, která jsou důsledkem organizovaného zločinu, přičemž ale ministerstvo upřesnilo, že z žádné z utajovaných informací (ani posledně doplněné informace č. j. V89/2020-OAM) nevyplývá, že by sama žalobkyně byla členem organizované skupiny či zločinecké skupiny. Ministerstvo dále odkázalo na utajené informace získané od NCOZ, které obsahují popis konkrétních skutkových zjištění, týkají se určité skupiny cizinců, obsahují identifikaci zdrojů informací a jsou prosty názorů a domněnek, přičemž je dalo do souvislosti s informacemi ze sdělovacích prostředků a zprávy Bezpečnostní informační služby, které učinilo součástí správního spisu za účelem objasnění celého kontextu věci. K návrhu na výslech žalobkyně, případně jejího zaměstnavatele, ministerstvo uvedlo, že tyto důkazy neprovedlo jednak z toho důvodu, že by nemohly přispět ke zjištění stavu věci, a jednak proto, že žalobkyně neuvedla, co má být těmito důkazy konkrétně prokázáno.
21. Žalobkyně podala proti usnesení ministerstva i rozhodnutí ministerstva odvolání, v nichž uplatnila obdobné námitky jako v podané žalobě.
22. Žalovaná napadeným rozhodnutím (viz bod 2 tohoto rozsudku) obě odvolání zamítla. Uvedla, že si od NCOZ vyžádala doplnění utajovaných informací a k této své žádosti obdržela utajovanou informaci vedenou pod č. j. V80/2020-SO, která je zpřesněním a doplněním všech dříve vyhotovených utajovaných informací shromážděných ministerstvem v průběhu správního řízení. V návaznosti na to žalovaná konstatovala, že rozhodnutí ministerstva je, a to především s ohledem na obsah aktuálních utajovaných informací, dostatečně věrohodné a individualizované ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobkyně,

plně přezkoumatelné a v souladu s § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Vláda usnesením č. 474 vyjádřila zájem České republiky na zavedení určitého typu regulace ve vztahu k vydávání určitého typu oprávnění k pobytu. Nastavení kvót (nařízením vlády č. 220/2019 Sb. vydaným na základě § 181b doplněného nově do zákona o pobytu cizinců) zohledňuje bezpečnostní rizika spojená s imigrací z daného regionu a vztahující se zejména k přílivu nekvalifikovaných pracovníků na území České republiky. Žádost o vydání zaměstnanecké karty byla v tomto případě podána před zavedením systému kvót, ale vůle omezit počet určitých pobytových oprávnění vyjádřená prostřednictvím nařízení vlády je relevantní i pro tento případ. Žalovaná poukázala na hrozbu spočívající v bezpečnostních rizicích, která jsou důsledkem organizovaného zločinu a která jsou vymezena v utajovaných informacích, zejména v informacích č. j. V89/2020-OAM a V80/2020-SO. Žalovaná také uvedla, že skutečnost, že systém Visapoint nebyl v době podání žádosti využíván, nemá žádný vliv na zjištění prvostupňového orgánu o „spojení“ žalobkyně s organizovaným zločinem. Ministerstvo neuvedlo, že by bylo vázáno usnesením vlády č. 474 a dovozovalo z něj něco, co z něj nevyplývá. Tato argumentace žalobkyně se tedy mýlí podstatou věci. Z usnesení vlády č. 474 vyplývá pouze nezáměr České republiky na pobytu žalobkyně na území, který je odvozen od bezpečnostních rizik vztahujících se k přílivu nekvalifikovaných pracovníků na území České republiky v souvislosti s organizovaným zločinem. Pokud jde o rozsudek ESLP ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, ten se týká sdělení důvodů vyhoštění cizinci, což není tento případ. V této souvislosti žalovaná poukázala na rozsudek ESLP ze dne 26. 11. 2015 ve věci *Regner proti České republice*. V závěru odůvodnění konstatovala, že s ohledem na meritorní rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty, není důvodné se zabývat námitkami směřujícími proti usnesení ministerstva, jímž nebyla povolena změna této žádosti. Pobyt žalobkyně není v zájmu České republiky.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

23. Žalobkyně podala žalobu proti napadenému rozhodnutí, kterým rozhodla žalovaná o odvoláních proti dvěma rozhodnutím. Výrokem I žalovaná zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí ministerstva. Výrokem II žalovaná zamítla odvolání a potvrdila usnesení ministerstva. Žalobkyně se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí jako celku, tedy obou jeho výroků.
24. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Dle § 70 s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny mj. úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. [písm. a)], rozhodnutí předběžné povahy [písm. b)] a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [písm. c)].
25. Soud zkoumal, zda je žaloba přípustná v části směřující proti výroku II napadeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání proti usnesení ministerstva. Dospěl přitom k závěru, že v daném případě je tato část napadeného rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučena. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2022, č. j. 9 A 118/2020-31, s jehož závěry se ztotožňuje. Městský soud v Praze konstatoval, že „obě zmiňovaná podkladová rozhodnutí [rozhodnutí žalované a ministerstva o žádosti o povolení změny obsahu podání-pozn. soudu] byla vydána v režimu § 41 správního řádu, tedy jde o rozhodnutí předběžné povahy, která dle závěrů [judikatury správních soudů] není možno napadnout žalobou přímo, nýbrž se lze bránit až proti jejich důsledkům v rámci

soudního přezkumu finálního rozhodnutí (viz např. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 Azs 506/2018-19, ze dne 18. 2. 2016, č. j. 4 Azs 11/2016-22, ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 47/2009-115, ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 48/2009-105, či ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007-49). Třebaže se uvedená judikatura zabývala primárně povahou rozhodnutí o zmeškání úkonu či o navrácení v předešlý stav podle § 41 odst. 1 až 7 správního řádu, její závěry lze nepochybně vztáhnout i na rozhodnutí o nevyhovění žádosti o změnu obsahu žádosti podle odst. 8 téhož ustanovení, neboť i ta jsou svou povahou předběžná a do hmotných práv účastníků nezasahují přímo, nýbrž až ve spojení s rozhodnutím finálním (věcný přezkum rozhodnutí, jejichž podkladem byla negativní rozhodnutí podle § 41 odst. 8 správního řádu, byl navíc opakovaně připuštěn ve věcech neúspěšných registrací v tzv. systému Visapoint, viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 Azs 139/2020-19, ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020-39, a ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 389/2020-36). Žaloba [směřující proti rozhodnutí ve věci samé - pozn. soudu] je tedy přípustná, přičemž soud je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), povinen přezkoumat též zákonnost procesních rozhodnutí správních orgánů o [žádosti o povolení změny obsahu podání].“

26. Žaloba je nepřipustná v části směřující proti výroku II napadeného rozhodnutí, neboť z uvedeného plyne, že v této části jde o rozhodnutí předběžné povahy (§ 70 písm. b) s. ř. s.). Z tohoto důvodu soud žalobu zčásti odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. V tomto rozsahu však zároveň přezkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího usnesení ministerstva v režimu přezkumu podkladového rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s.
27. V části směřující proti výroku I napadeného rozhodnutí je žaloba přípustná i včasná a byla podána osobou k tomu oprávněnou.
28. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na skutečnost, že podkladem napadeného rozhodnutí byly utajované informace, nebyl soud, pokud jde o jejich hodnocení a přezkum, vázán uplatněnými žalobními body (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 As 5/2008 – 63, č. 1951/2009 Sb. NSS). Ve zbylém rozsahu soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
29. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Posouzení žaloby

Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

30. Soud se nejprve zabýval žalobními námitkami týkajícími se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jejichž důvodnost by postačovala k jeho zrušení. Těmito námitkám však nepřisvědčil.
31. Žalobkyně se domnívá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z toho důvodu, že žalovaná v odvolacím řízení doplnila spis o utajovanou informaci NCOZ, k níž se žalobkyně nemohla, vyjádřit. Soud k této námitce konstatuje, že pouhá skutečnost, že žalobkyně nebyla seznámena s podkladem, z něž žalovaná vycházela při rozhodování, nečiní napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Nepřezkoumatelnost je objektivní vadou odůvodnění rozhodnutí, v jejímž důsledku nelze z jeho obsahu seznat, jakým způsobem nebo z jakých důvodů vydal správní orgán rozhodnutí. Skutečnost, že účastníkovi byla v průběhu

správního řízení nezákonně upřena určitá procesní práva, zakládá vadu řízení, jež může mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, avšak ani taková vada nebrání sama o sobě přezkoumání napadeného rozhodnutí. Nejde tedy o nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Zákonností nakládání s utajovanými informacemi se však soud bude zabývat dále v rámci vypořádání žalobní argumentace týkající se této otázky.

32. Nepřezkoumatelnost nezpůsobuje ani skutečnost, že se žalovaná v napadeném rozhodnutí zabývala argumentací, kterou žalobkyně v odvolání údajně neuplatnila. Žalobkyni lze zčásti přisvědčit v tom, že v odvolání výslovně nezmínila argumentaci týkající se fungování Visapointu ani judikaturu týkající se zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“). Nicméně konstatování žalované o tom, že nefunkčnost systému Visapoint nemá vliv na závěr o „spojení“ žalobkyně s organizovaným zločinem (str. 9 napadeného rozhodnutí), má přímou souvislost s tvrzením žalobkyně (str. 6 doplnění odvolání), že podala žádost legitimním a legálním způsobem prostřednictvím zástupce, aniž by využila nákupu termínu „na černém trhu“. Žalovaná tedy nevybočila z mezí vypořádání odvolacích námitek, pokud se v této souvislosti zabývala funkčností systému Visapoint.
33. Pokud žalovaná uvedla (str. 10 napadeného rozhodnutí), že žalobkyní zmiňovaná rozhodnutí se týkají zákona č. 106/1999 Sb., a nikoliv zákona o pobytu cizinců, skutečně podle soudu není zřejmé, jaká rozhodnutí měla žalovaná na mysli, neboť žalobkyně na judikaturu či rozhodnutí týkající zákona č. 106/1999 Sb. v odvolání neodkazovala. Tato okolnost tedy vyvolává dojem, že jde o „relikt“ přenesený nedopatřením žalované do odůvodnění napadeného rozhodnutí z jiného textu. Soud však neshledává v této okolnosti důvod, který by zakládal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Jde totiž jen o jednu větu v partii napadeného rozhodnutí, která se týká důvodů, které dle žalované brání tomu, aby byla žalobkyně seznámena s obsahem utajovaných informací. Tato část napadeného rozhodnutí se bezpochyby váže k námitkám, jimiž žalobkyně brojila žalobkyně proti tomu, že nebyla seznámena s obsahem utajovaných skutečností, a zároveň zpochybňovala jejich relevanci. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je navíc zřejmé, že se žalovaná zabývala posouzením námitek v kontextu projednávané věci a nedošlo k situaci, že by odůvodnění napadeného rozhodnutí zjevně neodpovídalo její skutkové podstatě a uplatněným námitkám. Zmíněná věta odůvodnění je tedy sice nepřiléhavá a nadbytečná, avšak sama o sobě nečiní napadené rozhodnutí nesrozumitelným a nepřezkoumatelným.

Přístup k utajovaným informacím

34. Dále se tedy soud zabýval námitkami, které se týkají procesního postupu správních orgánů a meritorního posouzení věci.
35. Podstatou námitek uplatněných žalobkyní je otázka, 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 utajované informace individualizovat ve vztahu k účastníkovi a související otázka týkající se podoby odůvodnění rozhodnutí, jež je založeno na utajovaných informacích.
36. Shodnými právními otázkami na podkladě v podstatě shodných skutkových okolností a na základě shodných utajovaných informací se zabýval již NSS v rozsudku ze dne 7. 2. 2022,

č. j. 10 Azs 438/2021-47. Jeho závěry jsou na nynější věc plně aplikovatelné a soud z nich v dalším odůvodnění vychází.

37. Možnost seznámit se s podklady upravuje § 36 odst. 3 správního řádu ve znění zákona č. 183/2017 Sb., podle kterého platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Toto pravidlo je jednou ze zákonných záruk ústavně chráněných principů spravedlivého procesu.
38. Jednou z výjimek z tohoto pravidla, o kterou jde v nynější věci, je situace, kdy „*podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávané 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 uchovávané odděleně mimo spis*“ (§ 36 odst. 3 správního řádu).
39. Podle § 17 odst. 3 správního řádu se odděleně mimo spis mj. uchovávají písemnosti nebo záznamy obsahující utajované informace, které byly správnímu orgánu poskytnuty Policií České republiky nebo zpravodajskými službami. Zákon rovněž stanoví, že na písemnosti nebo záznamy uchovávané odděleně mimo spis se nepoužijí ustanovení o nahlížení do spisu.
40. Ustanovení § 169m zákona o pobytu cizinců sice představuje dílčí zvláštní úpravu oproti obecné úpravě správního řádu (mj. specifika odůvodňování rozhodnutí, založeného na utajovaných informacích v cizineckých věcech), nevylučuje však použitelnost shora citovaného § 36 odst. 3 správního řádu. Právě práva na seznámení se s obsahem utajovaných informací se žalobkyně dovolává a tvrdí, že měla být seznámena s podklady rozhodnutí – utajovanými informacemi. Kritizuje též, že jí správní orgány nesdělily žádné relevantní skutkové okolnosti, které by odůvodňovaly závěr o tom, že její pobyt není v zájmu České republiky.
41. NSS ve zmíněném rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021-47 poukázal na to, 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). Prvně uvedení účastníci s „*právním nárokem*“ mají procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, je-li to možné, *pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení*. Naproti tomu účastníci jiní, „*bez právního nároku*“ na výsledek řízení, procesní právo seznámit se s utajovanými podklady rozhodnutí nemají vůbec.
42. V případě řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců podle NSS nejde o rozhodování o „*právním nároku*“ cizince (v podrobnostech viz body 16 až 19 zmíněného rozsudku). Nenárokovost výsledku tohoto řízení (tj. nevydání zaměstnanecké karty) totiž plyne ze systematiky zákona o pobytu cizinců a především z ústavního principu svrchovanosti státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Projevem tohoto principu je i možnost regulovat migraci a rozhodování státu o tom, kteří cizinci mohou vstupovat na jeho území. Lze totiž připomenout, že žádostí o vydání zaměstnanecké karty usiluje cizinec v zahraničí o vydání pobytového titulu.

43. Vzhledem k tomu, že žalobkyně neměla právní nárok na pozitivní rozhodnutí, tedy na vydání zaměstnanecké karty, neměla procesní právo seznámit se s utajovanými podklady, a to ani v té (omezené) podobě, která nezmaří účel jejich utajení (§ 36 odst. 3 správního řádu). V tomto ohledu je třeba dát za pravdu žalované.
44. Nicméně, jak dodal rozsudek NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47, z právě uvedeného neplyne, že žalobkyně neměla alespoň v obecné rovině právo na sdělení, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají. Povinnost správního orgánu podle § 36 odst. 3 správního řádu totiž 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 (tj. skutkové okolnosti **na rozdíl** od hodnocení právních otázek) z utajovaných podkladů vyplývají, má svůj základ též v požadavcích práva EU, zejm. čl. 47 prvním pododstavci Listiny základních práv EU, podle kterého každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených uvedeným článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Právo EU konkrétně vyžaduje, aby cizinec byl seznámen alespoň s **podstatou důvodů**, na jejichž základě stát vůči cizinci provedl nějaké opatření, jako je např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu (viz rozsudek SDEU ve věci ZZ, jehož se dovolávala též žalobkyně; byť se citovaný rozsudek týkal směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, která na postavení nynějšího žalobkyně zjevně nedopadá, do působnosti práva EU je však nynější případ „vtažen“ směrnicí Evropského parlamentu a Rady 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).
45. Je pravdou, že ministerstvo v obecné rovině žalobkyni sdělilo obsah utajovaných informací, a to prostřednictvím úředních záznamů, z nichž poslední byl do spisu založen dne 9. 11. 2020. Z uvedeného záznamu však vyplývají pouze čísla jednací utajovaných informací s tím, že se jedná o informace samotného ministerstva a dále o informace poskytnuté Policií ČR a NCOZ. Ministerstvo dodalo, že „*z utajených písemností vyplývá, že pobyt účastnice řízení za účelem výkonu zaměstnání na území České republiky není v jejím zájmu, a to vzhledem ke skutečnostem a rizikům popsaným v těchto podkladech*“. Ministerstvo tak jen reprodukovalo text § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (jedním z důvodů pro zamítnutí žádosti je též to, že *pobyt cizince na území není v zájmu České republiky*). Tím však ministerstvo nesplnilo povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobkyni v podstatě jen naznačilo právní hodnocení její žádosti, ovšem ani v nejmenším neuvedlo, jaké „*skutečnosti*“ vyplývají z utajovaných podkladů.
46. V souladu s právním názorem vyjádřeným v rozsudku NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47 samozřejmě postačilo sdělení v obecné rovině, nebylo třeba žalobkyni předebrat veškeré skutečnosti a důkazy, které plynou z utajené části spisu. Žalobkyně však měla právo na sdělení alespoň „*podstaty důvodů*“, jinak neměla šanci efektivně se bránit proti rozhodnutí ministerstva a následně žalované. Je třeba dodat, že s ohledem na důležitost ústavního zájmu na ochraně utajovaných informací si musí správní orgán předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady, vyžádat vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl.
47. Pro úplnost lze dodat, že rozsudek velkého senátu ESLP *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, jehož se žalobkyně dovolávala, na věc nedopadá, neboť vykládal čl. 1 protokolu č. 7 k Úmluvě, tedy procesní ochranu cizince legálně pobývajícího na území státu před vyhoštěním. Tato ochrana již pojmově nemůže dopadat na cizince, který v zahraničí

teprve usiluje o to získat pobytový titul (rozsudek NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47, bod 29).

48. S ohledem na to, že ministerstvo porušilo povinnost sdělit žalobkyni alespoň v obecné rovině, jaké *skutečnosti* z utajovaných podkladů vyplývají (§ 36 odst. 3 správního řádu), a protože žalovaná tuto vadu sama nenapravila, je již jen tato skutečnost důvodem pro zrušení rozhodnutí žalované (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47, bod 26).

Důvodnost zamítnutí žádosti

49. Žalobkyně však rozporuje i skutečnost, že by shromážděné utajované informace mohly představovat dostatečný podklad pro závěr, že pobyt žalobkyně je v rozporu se zájmy České republiky. Je tedy třeba, aby se soud vyjádřil také k otázce, zda jsou skutečnosti uvedené v utajovaných podkladech dostatečně individualizovány. Soud se s utajovanými informacemi seznámil a na základě zjištěných poznatků nemá pochybnosti o tom, že se jedná o identické informace, k jejichž obsahu se vyjádřil i NSS v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021-47.
50. Utajované informace v převažující části obsahují jen obecná fakta a tvrzení o migraci z Vietnamu do České republiky. Jediným konkrétnějším faktem, který lze v utajovaných podkladech ve vztahu k žalobkyni najít, je tvrzení, že je určitým dílčím způsobem spojena s organizovaným zločinem. To by byl zpravidla důvod pro negativní rozhodnutí, tedy zamítnutí žádosti, aniž by bylo samo o sobě překážkou to, že žalobkyně přímo členem organizované skupiny nebyla nebo že není v tuzemsku trestně stíhána. Shodně jako ve výše uvedené věci posuzované NSS i v nynějším případě však není v utajované informaci uvedeno nic bližšího ohledně toho, co žalobkyně skutečně učinila. Tvrzení uvedené v podkladech postrádá jakékoli údaje časové, místní a zdrojové. Správní soudy v podobných věcech „suplují obhajobu“, a musí tak namísto účastníka řízení ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění. Ovšem informace v podobě, v jaké je soud v utajovaných podkladech zhlédl, nedávají soudu záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé pro klíčový závěr, že to byla právě žalobkyně, která měla učinit to, co se v utajované zprávě vágně uvádí, popř. o čem se v ní spekuluje ve vztahu k budoucímu pobytu žalobkyně na území České republiky. 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.
51. V této souvislosti lze doplnit, že konkrétnost a závažnost zjištění ve vztahu k žadateli, který z ciziny žádal o pobytový titul, nemusí být taková jako v případech, kdy správní orgány fakticky rozhodují o „vyhoštění“. Cizinci legálně pobývající na území státu mají nárok na vyšší procesní standard ochrany proti vyhoštění či obdobným rozhodnutím než cizinci, kteří teprve usilují dostat se na území státu (z obdobných důvodů je neopodstatněná také námitka porušení § 2 odst. 4 správního řádu v důsledku odlišného zacházení oproti žadatelům, kteří podali na území ČR žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty). Nicméně ani v případech žádostí o zaměstnaneckou kartu podaných ze zahraničí nelze připustit svévoli či nijak nekontrolovatelné rozhodování.
52. S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že informace obsažené v utajovaných podkladech je ve vztahu k žalobkyni zcela nedostačující a má podobu, která znemožňuje soudu si o míře angažovanosti žalobkyně 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 žalobkyně, případně dalších osob. Teprve takto zpracovaná a poskytnutá informace dovolí soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že pobyt žalobkyně na území není v zájmu České republiky.

53. Správní orgány v této věci nedostaly ani minimalistickým požadavkům na odůvodnění, jak je zakotvil § 169m odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Nepokusily se totiž ani 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 žalobkyně, to však ani nebylo dost dobře možné.
54. Lze tedy shrnout, že (1) žalovaná porušila procesní práva žalobkyně a (2) skutková podstata věci, z níž správní orgány vycházely, nemá dostatečnou oporu ve spisech. Pro tyto vady nezbylo než napadené rozhodnutí ve výroku I zrušit.

Nepovolení změny obsahu žádosti

55. Zrušením výroku I napadeného rozhodnutí je předurčen i výsledek přezkumu napadeného rozhodnutí ve vztahu k jeho výroku II. Žalovaná založila zamítnutí odvolání, jímž napadala žalobkyně usnesení ministerstva o nepovolení změny obsahu podání (žádosti), na úvaze, že by bylo nadbytečné vypořádávat odvolací námitky směřující proti usnesení ministerstva za situace, kdy bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí ministerstva ve věci samé. Jinými slovy tak vyjádřila, že pobyt žalobkyně na území není v zájmu České republiky nehledě na to, u jakého zaměstnavatele se hodlá žalobkyně zaměstnat. Taková argumentace však nemůže obstát za situace, kdy soud dospěl k závěru, že správní orgány pochybily při rozhodování o žalobkynině žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Jelikož se žalovaná nikterak nevypořádala s odvolacími námitkami směřujícími proti usnesení ministerstva, nezbylo soudu než konstatovat, že je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
56. Jak již bylo uvedeno, soud se zabýval přezkumem výroku II napadeného rozhodnutí „pouze“ v režimu přezkoumání podkladového rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s., a proto se závěr o nepřezkoumatelnosti této části napadeného rozhodnutí nemohl promítnout do výroku rozsudku. Nepřezkoumatelnost výroku II je však dalším důvodem pro zrušení výroku I napadeného rozhodnutí.
57. Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění soud uvádí, že výkladem pojmu podstatná újma dle § 41 odst. 8 správního řádu se zevrubně zabýval NSS např. v žalobkyní zmiňovaném rozsudku ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020–39. NSS ve skutkově jen mírně odlišném případě označil za vážnou újmu situaci, kdy s ohledem na délku trvání řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty ztratí cizinec možnost (lidsky důstojným způsobem a v přiměřeném čase) podat novou žádost. Tento závěr se dle názoru soudu uplatní i v projednávaném případě. Za absurdní považuje soud především výklad ministerstva, podle něhož nelze závěry NSS již aplikovat, neboť v době, kdy žádala o změnu obsahu podání, právní předpisy (nařízení č. 220/2019 Sb.) již vůbec neumožňovaly občanům Vietnamu podat žádost o vydání zaměstnanecké karty (až na vybrané vládní programy). Logická a správná by však byla zcela opačná úvaha a to, že nemohla-li žalobkyně na rozdíl od věci projednávané NSS vůbec podat žádost, tím spíše by jí hrozila vážná újma v případě nepovolení změny obsahu původně podané žádosti podané v nyní projednávané věci.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

58. Ze shora uvedených důvodů zrušil soud napadené rozhodnutí ve výroku I podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. Zároveň soud vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V části směřující proti výroku II byla žaloba odmítnuta (viz bod 26 tohoto rozsudku). Nicméně je třeba zdůraznit, že v důsledku nepřezkoumatelnosti výroku II se i tato část

napadeného rozhodnutí stala právně neúčinnou a ve vztahu k ní pominula překážka věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44, č. 3680/2018 Sb. NSS). Žalovaná tedy v dalším řízení bude muset znovu rozhodnout i o odvolání směřujícím proti usnesení ministerstva. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

59. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. I přestože v části směřující proti výroku II napadeného rozhodnutí byla žaloba odmítnuta, shledal soud i v tomto rozsahu napadené rozhodnutí nezákonným. Žalobkyně tak byla v řízení *de facto* úspěšná v plném rozsahu, a má proto právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Ty představují jednak zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náklady související se zastoupením žalobkyně advokátem ve výši 8 228 Kč podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady na zastoupení zahrnují odměnu advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava věci, písemné podání žaloby) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] a náhradu hotových výdajů 600 Kč za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce členem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je 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 6 800 Kč, tedy 1 428 Kč. Náklady přiznané žalobkyni tak celkem činí celkem 11 228 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, použitý na základě § 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 (více) 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 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 je 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 3. května 2023

Mgr. Jan Čížek, v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. N.