



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: T. H. D.

zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Milady Horákové 1957/13, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 1. 2023, č. j. MV-214631-3/SO-2022,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 25. 1. 2023, č. j. MV-214631-3/SO-2022, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 288 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 25. 1. 2023, č. j. MV-214631-3/SO-2022 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky Shodu s prvopisem potvrzuje X.

(dále jen „**správní orgán I. stupně**“) ze dne 24. 10. 2022, č. j. OAM-44374-81/ZM-2019 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“), kterým byla podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“), zamítnuta žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty.

2. Žalobkyně podala dne 28. 6. 2019 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žádost byla správním orgánem I. stupně několikrát zamítnuta, jeho rozhodnutí byla opakovaně rušena žalovanou v odvolacím řízení. Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 3. 2022, č. j. 57 A 18/2021-52, bylo pak zrušeno též rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2021, č. j. MV-175160-4/SO-2020, předcházející nyní přezkoumávanému řízení.
3. Krajský soud v Plzni se obeznámil s utajovanými informacemi, které byly podkladem rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně, včetně nejpozději doplněných informací vedených pod č. j. X ve spojení s informací č. j. Y, a z hlediska věrohodnosti a přesvědčivosti neměl vůči doplněným informacím výhrad. Informace však podle soudu neposkytovaly dostatečné pro závěr, že jsou u žalobkyně dána rizika, která jsou důsledkem organizovaného zločinu, a to zejména z časového hlediska. Správní orgány se totiž vůbec nevypořádaly s žalobkyní opakovaně namítanou skutečností, že svou žádost podávala bez využití registrace v systému Visapoint nebo jiném objednacím systému na velvyslanectví v Hanoji. Spojení žalobkyně s organizovaným zločinem dovodily samotné správní orgány, původce informací (NCOZ) jej však přímo ve vztahu k žalobkyni nepopsal. Zároveň dle krajského soudu žalovaná připouští, že z utajovaných informací nevyplývá, že by žalobkyně byla součástí organizované zločinecké skupiny. Krajský soud tedy shledal zamítavé rozhodnutí žalované částečně nepřezkoumatelným a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Žalovaná s odkazem na závěry soudu zamítavé rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušila rozhodnutím ze dne 5. 4. 2022.
4. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 24. 10. 2022 správní orgán I. stupně opětovně rozhodl, že se žádost zamítá, protože pobyt žalobkyně na území není v zájmu České republiky. S ohledem na závěry krajského soudu si správní orgán I. stupně opatřil další utajovanou informaci ve stupni utajení „vyhrazené“, z jejíhož obsahu má být patrné, co, kdy a ve vztahu ke komu žalobkyně učinila. Žalobkyně využila služeb organizované zločinecké skupiny, která zajišťovala neoprávněné přihlašování k termínu pro podání žádosti o pobytové oprávnění v České republice u Velvyslanectví České republiky v Hanoji. Utajovaná informace konkretizuje časové období, ve kterém žalobkyně tyto nikoliv bezplatné služby využila, a obsahuje údaje o zdroji, ze kterého byla informace získána. Správní orgán I. stupně tento zdroj považuje za důvěryhodný a získaná informace již je vůči žalobkyni dostatečně konkretizovaná. Dříve porízené utajované informace pak nadále zůstávají podkladem rozhodnutí, neboť popisují činnost organizované zločinecké skupiny. Podkladem zůstává i usnesení vlády č. 474 z 18. 7. 2018, ze kterého vyplývá nezáměr České republiky na pobytu občanů Vietnamské socialistické republiky na území České republiky na základě zaměstnaneckých karet a dalších pobytových oprávnění. Správní orgán I. stupně odkázal také na nařízení vlády č. 220/2019 Sb. ve znění nařízení vlády č. 556/2020 Sb. a na výňatek z výroční zprávy Bezpečnostní informační služby z roku 2018 týkající se terorismu a organizovaného zločinu a informace z médií. Podle správního orgánu I. stupně tudíž o pravdivosti údajů plynoucích z utajovaných informací porízených v letech 2020-2022 „spíše panuje jistota“. Absolutní jistotu nastolí až rozsudek ve věci trestné činnosti dané skupiny.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

5. Podle prvostupňového rozhodnutí nelze připustit pobyt na území České republiky cizinci spojenému s organizovaným zločinem. Případný pobyt žalobkyně na území České republiky je spojen s riziky, která „*mohou oscilovat od rizik čistě bezpečnostního rázu až „jen“ po snahu vydělat co nejvíce bez ohledu na pracovní právní předpisy, tedy přesněji za cenu jejich flagrantního porušování*“. Správní orgán I. stupně zároveň upřesnil, že nikdy neuvedl, že žalobkyně využila služeb organizované zločinecké skupiny k podání žádosti. Není mu z jeho úřední činnosti ani známo, že by v letech 2016 až 2019 žalobkyně podala žádost o udělení pobytového oprávnění u Zastupitelského úřadu v Hanoji, o níž by správní orgán vedl nějaké řízení. Netvrdí ani, že je žalobkyně součástí takové skupiny.
6. Žalovaná odvolání žalobkyně zamítla. V napadeném rozhodnutí uvedla, že veřejný zájem na omezení organizovaného zločinu, včetně jeho následků dopadajících nejen do sféry jednotlivce, ale i celé společnosti, představuje výjimku ze zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně na území České republiky. Zdůraznila, že právní řád nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky. K námitce žalobkyně, že správní orgán I. stupně neučinil součástí spisu informaci známou mu z úřední činnosti, která se týká předchozího řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty žalobkyni, žalovaná uvedla, že se jedná o informaci, která je známa jak správnímu orgánu I. stupně, tak nepochybně i žalobkyni, respektive jejímu zmocněnému zástupci. Správní orgán I. stupně v daném případě dle žalované pouze odkázal na řízení vedené o předchozí žádosti žalobkyně. Není důvod, proč by součástí spisového materiálu měla být registrace podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint.
7. K námitkám žalobkyně týkajícím se věrohodnosti utajovaných informací (žalobkyně žádala jejich podrobnější specifikaci, aby se vůči nim mohla vyjádřit, respektive informace zpochybnit) žalovaná uvedla, že možnosti konkretizace podkladů jsou omezené z důvodu utajení. S ohledem na obsah aktuálních utajovaných informací žalovaná konstatovala, že prvostupňové rozhodnutí je dostatečně věrohodné a individualizované ve vztahu k žalobkyni.

II. Obsah žaloby

8. Žalobkyně namítá, že došlo k porušení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), neboť rozhodující správní orgány nedbaly, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalobkyně odkazuje na rozhodnutí č. j. OAM-31549/ZM-2019, ve kterém správní orgán I. stupně ve skutkové obdobné věci odůvodnil zamítnutí žádosti konkrétní registraci k podání žádosti, ke které měl žadatel údajně využít služeb organizované zločinecké skupiny. Správní orgán tedy v daném případě poskytl žadateli konkrétní údaje, které mu umožnily reagovat odvolacími námitkami ke specifikované registraci, včetně návrhu na doplnění dokazování o údaje od jiných institucí (ministerstva zahraničních věcí, Národní centrály proti organizovanému zločinu atd.). V případě žalobkyně však správní orgány neuvedly konkrétní skutkové okolnosti, které by umožnily určit, kdy a k čemu konkrétně měla údajně využít služeb organizované zločinecké skupiny, což jí znemožňuje se řádně bránit.
9. Žalobkyně rozporuje závěr žalované, že informace týkající se předchozího řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty jsou známy správnímu orgánu I. stupně i žalobkyni, respektive jejímu právnímu zástupci. Žalobkyně neví, o jaké informace se jedná. Správní

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

orgán I. stupně neodkázal na žádné konkrétní řízení o předchozí žádosti žalobkyně. Úvaha žalované je tudíž nepřezkoumatelná.

10. Správní orgán I. stupně opakovaně uvádí, že utajované informace, kterými zdůvodňuje zamítnutí žádosti, považuje za důvěryhodné „*zejména s ohledem na jejich zdroj*“. Zdroj sám však není pro posouzení věrohodnosti dostatečný. Správní orgán je povinen poskytnuté informace sám kriticky zhodnotit a posoudit, zda jsou správně vykládány, zda ve skutečnosti nemají jiný význam, než jaký se na první pohled jeví, jaký je stupeň pravděpodobnosti informací, způsob jejich získání, včetně popisu a okolností a proč je zdroj považuje za věrohodné.
11. Žalobkyně upozorňuje, že správní orgány ani neoznačily, kdo je zdrojem utajovaných informací. Žalobkyně se tak nemohla vyjádřit k důvěryhodnosti zdroje, případně poskytnout tvrzení či důkazy, které věrohodnost zdroje zpochybňují. Žalobkyni není zřejmé, proč zdroj nebyl uveden.
12. Žalobkyně odmítá tvrzení žalované, že správní orgán I. stupně neměl povinnost hodnotit věrohodnost utajované informace z obav před vyjádřením minimálně části jejího obsahu. Žalobkyně namítá, že správní orgán je povinen sdělit žalobkyni všechny relevantní údaje, kromě těch, které by byly v rozporu s důvody utajení informace, a je povinen hodnotit věrohodnost utajovaných informací. Ochrana identity zdroje utajované informace by byla namístě, pokud by zdrojem byl například policejní informátor. Pokud by však zdrojem byl například orgán činný v trestním řízení, není důvod to před žalobkyní zatajovat a bránit jí tak v efektivní obraně.
13. Žalobkyně shledává odůvodnění prvostupňového rozhodnutí matoucím a nepřezkoumatelným pro jeho vnitřní rozpornost. Správní orgán I. stupně na jednu stranu tvrdí, že žalobkyně měla užít služeb organizované zločinecké skupiny k získání pobytového oprávnění, nikoli však k podání žádosti, o které se vede toto řízení. Na straně druhé tvrdí, že mu není známo, že by v letech 2016-2019 žalobkyně nějakou žádost na Zastupitelský úřad v Hanoji podávala. Zároveň správní orgán I. stupně neobjasňuje, proč neoznačuje konkrétní registraci nebo službu, kterou měla žalobkyně údajně využít ze strany organizované zločinecké skupiny, což žalobkyni znemožňuje se proti rozhodnutí bránit. Dále žalobkyně odkazuje na judikaturu, dle které musí správní orgány v rozhodování o zaměstnaneckých kartách rozlišovat stupně bezpečnostních rizik – výluku z odůvodnění je možné uplatnit toliko v případech, kdy se jedná o vysoké bezpečnostní riziko.
14. Žalovaná se k námitce neoznačení konkrétní služby, kterou měla žalobkyně využít, vyjádřila v tom smyslu, že se žalobkyně mohla vyjádřit, zda služeb zločinecké organizované skupiny využila či nikoli. Žalobkyně k tomu namítá, že má právo se vyjádřit ke zcela konkrétní službě, kterou měla údajně využít a k této konkrétní službě případně i navrhopvat důkazy, že nebyla poskytnuta její osobě, případně že si ji zajistila sama bez součinnosti jiných. Žalovaná však po žalobkyni požaduje, aby prohlásila „ačkoliv nevím, co je mi kladeno za vinu, prohlašuji, že jsem se toho nedopustila“.
15. Žalobkyně míní, že nařízení vlády č. 220/2019 Sb. ani nařízení 556/2020 Sb. nemohou být retroaktivně aplikována na žádost, kterou žalobkyně podala ještě před jejich vydáním. Na rozhodnutí o žádosti žalobkyně nemůže mít vliv ani usnesení vlády č. 474/2018, neboť bylo přijato v rozporu s ústavním pořádkem. Nadto žalovaný dané usnesení nesprávně interpretuje – nikde v něm není psáno o bezpečnostních rizicích vztahujících se k příchodu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

nekvalifikovaných pracovníků na území České republiky v souvislosti s organizovaným zločinem.

16. Žalobkyně dále opakuje, že jí v průběhu celého správního řízení nebyla sdělena podstata důvodů zamítnutí žádosti. Sdělení podstaty důvodů pro účely účinné obrany proti zamítnutí žádosti vyžaduje judikatura i v případech, pokud mají původ v utajované informaci.
17. Žalobkyně soudu navrhuje provedení veškerých utajovaných informací, které byly podkladem rozhodnutí, jako důkazů. Zároveň žádá, aby jí soud umožnil do nich nahlédnout v rozsahu, o kterém soud rozhodne. Je si vědoma výluky dle § 172 odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., ustanovení však považuje za protiústavní omezení práva na soudní ochranu. K tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 10 Azs 284/2021-55, který se měl týkat skutkově prakticky shodné věci jako věc žalobkyně. Nejvyšší správní soud v daném případě vyjádřil pochybnosti o nutnosti utajování utajovaných informací, neboť obsahovaly vesměs veřejně známá fakta bez zřejmé souvislosti k osobě žalobce.

III. Vyjádření žalované k žalobě, replika žalobkyně

18. Žalovaná odkázala na napadené rozhodnutí, neboť má za to, že v něm všechny žalobní námitky již vypořádala. Dále uvedla, že i nejnovější utajovaná informace č. j. Z, jejímž původcem je správní orgán I. stupně, byla s ohledem na její obsah vyhodnocena tímto správním orgánem, že seznámení se s ní v jakémkoliv podobě není možné, neboť by tím byl zmařen účel jejího utajení.
19. Žalobkyně v replice opětovně namítla absurditu situace, kdy žalovaná považuje za důležité utajovat před žalobkyní to, co dle tvrzení žalované má být žalobkyní již známo.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

20. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán v souladu s § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**soudní řád správní**“), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
21. Soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem v souladu s § 51 odst. 1 soudního řádu správního souhlasili. Soud navíc v posuzované věci identifikoval vady řízení, pro které je povinen zrušit napadené rozhodnutí bez jednání ve smyslu § 76 soudního řádu správního.
22. Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců *pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává a) z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).*
23. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí, že *ministerstvo dlouhodobé vízum cizinci nevydává, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*
24. Soud seznal, že většina žalobních námitek se přímo dotýká obsahu utajovaných informací, o které správní orgány opřely svá rozhodnutí. Soud proto již úvodem zdůrazňuje, že si je vědom své klíčové role při přezkumu správních rozhodnutí založených na podkladech, které jsou utajovanou informací. Východiska soudního přezkumu plynoucí z judikatury shrnul ve svém rozsudku č. j. 57 A 18/2021-52 již Krajský soud v Plzni a soud na ně tímto pro Shodu s prvopisem potvrzuje X.

stručnost v podrobnostech odkazuje, neboť jsou platná i v nyní posuzovaném případě. Soudní přezkum má být protiváhou omezení procesních práv žadatele o pobyt. Proto je nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a ověřil její věrohodnost, přesvědčivost a relevanci ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil. Úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40).

25. Soud bere za nesporné (stejně jako v řízení před Krajským soudem v Plzni sp. zn. 57 A 18/2021), že utajované informace č. j. (i), (ii), (iii), (iv) a (v) nepředstavovaly dostatečný podklad pro zamítnutí žádosti žalobkyně, neboť je sama žalovaná označila ve svých předchozích zrušujících rozhodnutích za nedostatečné z hlediska individualizace konkrétního případu. Rovněž soud bere za nesporné, že dostatečným podkladem pro zamítnutí žádosti (z obdobných důvodů) nebyly ani utajované informace vedené pod č. j. X opatřené žalovanou ve spojení s utajovanými informacemi vedenými pod č. j. Y, což konstatoval Krajský soud v Plzni v rozsudku č. j. 57 A 18/2021-52 a žalovaná v navazujícím zrušujícím rozhodnutí ze dne 5. 4. 2022. Krajský soud mimo jiné uvedl: „*V projednávané věci tedy správní orgány dovodily, že jsou u žalobkyně dána rizika, která jsou důsledkem organizovaného zločinu. Podle názoru soudu ovšem ani doplnění utajovaných informací neposkytuje dostatečnou relevanci k tomuto závěru, a to zejména z časového hlediska. Správní orgány se totiž vůbec nevypořádaly s žalobkyní opakovaně namítanou skutečností, že svou žádost, jejíž zamítnutí je předmětem tohoto soudního přezkumu, podávala v období června 2019, a to s pomocí svého právního zástupce a bez toho, že by k podání její žádosti byla využita registrace v systému Visapoint nebo jiném objednacím systému na velvyslanectví v Hanoji (jak již bylo uvedeno výše, v tomto bodě je třeba hodnotit napadené rozhodnutí jako částečně nepřezkoumatelné). Přitom z informací získaných z veřejně dostupných zdrojů, které učinil sám prvostupňový orgán součástí správního spisu, a to z důvodu celkového kontextu, jasně vyplývá, že vyšetřovaná trestná činnost organizované skupiny se týkala systému Visapoint a byla odhalena někdy v podzimních měsících roku 2018. Ačkoli žalobkyně namítala časovou a věcnou disproporci mezi uvedenou trestnou činností a datem podání její žádosti, ani prvostupňový orgán ani žalovaná tyto námitky náležitě nezohlednily*“. Krajský soud uzavřel, že „*správní orgány nevysvětlily, jak by mohla být dána spojitost mezi žádostí žalobkyně podanou v červnu 2019 za pomoci právního zástupce a bez registrace v systému Visapoint a trestnou činností páchanou organizovanou skupinou v souvislosti s registračním systémem Visapoint (jehož provoz byl ukončen k 31. 10. 2017), když k odhalení této trestné činnosti a vzetí do vazby podezřelých osob mělo dojít v měsících září a říjnu 2018. Navíc v situaci, kdy systém přijímání žádostí byl v období od července 2018 do června 2019 zcela pozastaven*“. Soud se v nyní projednávané věci zaměřil na obsah utajovaných informací, které správní orgán I. stupně doplnil po zrušujícím rozsudku Krajského soudu v Plzni, tedy informace ze dne 9. 8. 2022 vedené pod č. j. Z, která jediná byla nyní vedena v režimu utajení jakožto součást spisového materiálu.
26. Žalobkyně tvrdí, že z napadeného rozhodnutí není zjištělné, co je jí ve skutečnosti dáváno za vinu. Správní orgány svorně hovoří o tom, že měla využít služeb organizované zločinecké skupiny. Žádné bližší vysvětlení však správní orgány žalobkyni neposkytují s odkazem na nutnost chránit utajované informace, respektive na nebezpečí zmaření účelu jejich utajení. Žalobkyně však v takovém postupu spatřuje omezení svých procesních práv, neboť jí je znemožněno se proti (nespecifikovaným) nařčením ze strany správních orgánů efektivně bránit.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

27. Podle § 36 odst. 3 správního řádu „*nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.*“
28. Podle § 169m zákona o pobytu cizinců „*(1) Písemnosti nebo záznamy, které obsahují utajované informace, se v řízení podle tohoto zákona uchovávají odděleně mimo spis a nestávají se jeho součástí.*
(2) Jsou-li některé z podkladů rozhodnutí podle tohoto zákona utajovanými informacemi, uvede se v odůvodnění rozhodnutí pouze odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.
(3) Vyjde-li v řízení na základě informace nebo stanoviska policie nebo zpravodajské služby České republiky, které jsou utajovanou informací, najevo, že cizinec ohrožuje bezpečnost státu, jeho svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy, životy nebo zdraví osob, nebo vede-li tato informace nebo toto stanovisko k důvodnému podezření, že by cizinec mohl při svém pobytu na území tyto hodnoty ohrozit, v informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza nebo v odůvodnění rozhodnutí podle tohoto zákona se pouze uvede, že důvodem neudělení víza nebo rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu. Pokud je správní orgán v řízení podle tohoto zákona povinen posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, v odůvodnění rozhodnutí podle věty první navíc uvede úvahy, kterými se při hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí, zejména ve vztahu k obsahu stanoviska, řídil; obsah stanoviska však v odůvodnění neuvádí.“
29. Soud ve shodě se žalobkyní odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 10 Azs 284/2021-55, který shrnuje minimální standardy odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu, pokud se opírají o skutečnosti, které jsou předmětem utajení. Dle citovaného rozsudku řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty není rozhodováním o právním nároku ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu (jak ostatně uvádí i žalovaná ve vyjádření k žalobě). Navzdory neexistenci právního nároku však musí být rozhodování o těchto žádostech prosto svévole a podmínky pro projednávání takových žádostí mají být férové. Účastník řízení (žadatel) tedy má právo na to, aby mu správní orgán sdělil alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47). Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil, že „*povinnost správního orgánu podle § 36 odst. 3 správního řádu míří na sdělení nějakých ‚skutečností‘, byť v obecné rovině, nikoli jen na sdělení předběžného právního hodnocení*“ a že žadatel musí být informován o podstatě důvodů, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, způsobem, který náležitě zohlední „*zachování důvěrnosti důkazů*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

30. Soud se tedy zabýval otázkou, zda byla žalobkyni ze strany správních orgánů sdělena alespoň podstata důvodů zamítnutí žádosti tak, aby jí bylo umožněno účinně se proti rozhodnutí bránit, respektive zda byly dány důvody pro utajení informací, které požadovala sdělit, avšak správní orgány jí tyto informace neposkytly.
31. Soud předně přisvědčuje žalobkyni, že prvostupňové i napadené rozhodnutí působí zmatečně, a to zejména ve zdůvodnění podstaty zamítnutí žádosti. Žalobkyni bylo prostřednictvím několika (z většiny již zrušených) správních rozhodnutí sděleno, že je určitým blíže nespecifikovaným způsobem spojena s organizovanou zločineckou skupinou, a tudíž její pobyt na území není v zájmu České republiky. Toto spojení správní orgán I. stupně popsal v nyní napadeném rozhodnutí tak, že *„účastnice řízení využila služeb organizované zločinecké skupiny, která zajišťovala neoprávněné přihlášení k termínu pro podání žádosti o pobytové oprávnění v České republice u Velvyslanectví České republiky v Hanoji.“* Časové období, ve kterém měla žalobkyně těchto, nikoliv bezplatných, služeb využít, včetně zdroje informace, je obsahem utajované informace vedené správním orgánem pod č. j. Z ve stupni utajení „vyhrazené“. V prvostupňovém ani napadeném rozhodnutí však toto časové období uvedeno není. V napadeném rozhodnutí pak žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně toliko *„odkázal na řízení vedené o předchozí žádosti účastnice řízení o vydání zaměstnanecké karty. Není tedy důvod, proč by součástí spisového materiálu měla být registrace podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint.“* Soud ovšem musí dát za pravdu žalobkyni, že prvostupňové rozhodnutí žádný odkaz na předchozí řízení o žádosti žalobkyně neobsahuje. Naopak správní orgán I. stupně uvedl, že mu není známo, že by žalobkyně v letech 2016 – 2019 nějakou žádost na Zastupitelský úřad v Hanoji podávala.
32. V tomto směru je tedy odůvodnění napadených rozhodnutí zmatečné, neboť žalovaná odkazuje na tvrzení správního orgánu I. stupně, jež však nelze z prvostupňového rozhodnutí dovodit. Ve vztahu k odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pak soud uvádí, že je zmatečné též, neboť dle soudu není zřejmé, zda obsah utajované informace považuje správní orgán I. stupně za pravdivý či nikoli. Z obsahu utajované části spisového materiálu, jakož i z odůvodnění napadených rozhodnutí, vyplývá, že žalobkyně měla využít služeb organizované zločinecké skupiny, která zajišťovala neoprávněné přihlášení k termínu pro podání žádosti o pobytové oprávnění v České republice u Velvyslanectví České republiky v Hanoji. V případě utajované informace ze dne 9. 8. 2022 je přitom tato skutečnost konkrétně vztahena k žalobkyni, a to včetně uvedení data a času, kdy konkrétně měla žalobkyně profitovat ze spojení s organizovanou zločineckou skupinou, tj. kdy mělo dojít k její registraci k podání žádosti o pobytové oprávnění prostřednictvím systému Visapoint. S touto skutečností je však v rozporu tvrzení správního orgánu I. stupně, že mu není známo, by žalobkyně v letech 2016 – 2019 nějakou žádost na Zastupitelský úřad v Hanoji podávala. Dle soudu není možné, aby správní orgán I. stupně z utajované informace na straně jedné dovodil sepětí žalobkyně s organizovanou zločineckou skupinou v konkrétním čase a úkonu, avšak zároveň popíral existenci jakéhokoli řízení vedeného se žalobkyní. A tyto pochybnosti stran odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaná nikterak nenapravila, spíše naopak.
33. Soud opakuje ve shodě s Krajským soudem v Plzni, že ze správního spisu i odůvodnění vydaných rozhodnutí vyplývá, že vyšetřovaná trestná činnost organizované skupiny se týkala systému Visapoint. Jestliže přitom žalobkyně měla využít služeb organizované zločinecké skupiny pro registraci v systému Visapoint, zajisté by pro žalovaného nebylo obtížné identifikovat konkrétní řízení, v němž měla žalobkyně žádat o pobytové oprávnění.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

A soud míní, že uvedení konkrétního řízení by nikterak neohrozilo podstatu utajované informace. Naopak by vyjasnilo, zda žalobkyně skutečně využila služeb organizované zločinecké skupiny. A žalobkyni by na straně druhé byla dána možnost náležité obrany vůči tvrzení o jejím sepětí se zločineckou skupinou.

34. K naposledy uvedenému soud opakuje, že žalobkyně má zásadně právo vyjádřit se k podstatným skutečnostem, které jsou důvodem zamítnutí její žádosti. Toto její právo je sice přípustně omezeno požadavkem na nezmaření legitimního účelu utajení utajovaných informací, úkolem správních orgánů však je, aby našly přijatelný kompromis mezi protichůdnými zájmy na obeznámení žalobkyně s důvodem zamítnutí žádosti (který je výrazem ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces) a státu na důvěrnosti utajovaných informací (který lze ztotožnit zejména s veřejným zájmem na udržení bezpečnosti a veřejného pořádku). Správní soudy přitom soustavně judikují, že je nezbytné, aby žadateli o pobyt byla sdělena alespoň „podstata důvodů zamítnutí žádosti“. V nyní posuzované věci byla sice „podstata důvodů“ žalobkyni obecně sdělena, dle soudu však nic nebránilo, aby správní orgány upřesnily (alespoň rámcově), kdy se žalobkyně spojila s organizovanou zločineckou skupinou, respektive kdy využila jejich služeb. Obzvláště pokud obecné tvrzení správních orgánů žalobkyně zpochybňovala.
35. Pochybnosti soudu o správnosti postupu správních orgánů spočívajícím v nesdělení, čeho se měla ona „služba organizované zločinecké skupiny“ týkat, vzbuzuje i argumentace žalobkyně, že správní orgány postupovaly v jejím případě odlišně od případu řešeného správním orgánem I. stupně pod č. j. OAM-31549/ZM-2019. Citované rozhodnutí správního orgánu I. stupně sice není součástí spisu, žalobkyně ho však v žalobě i ve svých předchozích podáních v rámci správního řízení opakovaně citovala a správní orgány pravdivost této citace nezpochybnilly. V předmětném rozhodnutí správní orgán I. stupně konstatoval následující: *„Správní orgán se tedy s ohledem na závěry Nejvyššího státního správního soudu pokusil opatřit bližší informace k samotnému účastníku řízení tak, aby z nich bylo patrné, co, kdy a ve vztahu ke komu účastník řízení učinil. Toto se správnímu orgánu podařilo a je obsahem nově vytvořené utajované informace vedené správním orgánem pod č.j. A. Jedná se o informaci ve stupni utajení ‚VYHRAZENÉ‘ v souladu se zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ‚zákon č. 412/2005 Sb.‘). Z této informace vyplývá, že účastník řízení využil služeb organizované zločinecké skupiny, která zajišťovala neoprávněné přihlášení k termínu pro podání žádosti o pobytové oprávnění v České republice u Velvyslanectví České republiky v Hanoji. Informace konkretizuje časové období, ve kterém účastník řízení těchto, nikoliv bezplatných, služeb využil a obsahuje údaje o zdroji, ze kterého byla tato informace získána, který správní orgán považuje za důvěryhodný. Nutno připomenout, že časovým rámcem údaje uvedené v utajované informaci 11. 4. 2016 podal u Velvyslanectví ČR v Hanoji žádost o zaměstnaneckou kartu o níž bylo správním orgánem vedeno řízení pod sp. zn. OAM-5451/ZM-2016.“*
36. Soud nevidí důvod, proč v případě žalobkyně nepostupovaly správní orgány obdobně a nesdělily konkrétní řízení, jež bylo podstatou sepětí žalobkyně s organizovanou zločineckou skupinou. Žalobkyně se zjevně domáhala toho, aby správní orgány taktéž alespoň odkázaly na konkrétní podání žádosti či jiný úkon, který měla žalobkyně učinit s využitím služeb organizované zločinecké skupiny. Z pohledu soudu se jedná o srozumitelný a logický požadavek. V napadeném rozhodnutí však absentuje přesvědčivá úvaha, proč v případě žalobkyně nebylo možné postupovat obdobně, tedy například odkázat na konkrétní žádost, v souvislosti s kterou měla žalobkyně využít služeb organizované zločinecké skupiny.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

37. Vysvětlení, proč v případě žalobkyně správní orgány neodkázaly na konkrétní žádost, soud našel mimo odůvodnění samotných správních rozhodnutí, a sice ve stanovisku k odvolání a postoupení podkladových materiálů k jeho projednání ze dne 25. 11. 2022, č. j. MV-214631-1/SO-2022, ve kterém správní orgán I. stupně uvedl, že v případě žalobkyně nebylo postupováno jinak, než v žalobkyní vzpomínaném případě sp. zn. OAM-31549/ZM-2019, neboť v obou případech byla žádost zamítnuta ze stejných důvodů. V případě žalobkyně pak nebylo odkázáno na konkrétní žádost, neboť „*v případě odvolatelky takovou, respektive obdobnou informaci z úřední činnosti neměl, tudíž ji uvést nemohl. (...) To ovšem v žádném případě nevyvrací závěr správního orgánu o tom, že z utajovaných informací vyplývá, že odvolatelka využila služeb organizované zločinecké skupiny k tomu, aby se registrovala k podání žádosti za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění, jen taková žádost buď nebyla podána vůbec, nebo doručena zastupitelskému úřadu byla, ale nikdy ji správní orgán neposuzoval.*“ Žalovaná dané vysvětlení v napadeném rozhodnutí nepodala, a naopak uvedla, že správní orgán I. stupně na řízení o žádosti žalobkyně odkázal, což však dle zjištění soudu není pravda (viz výše). Soud tedy musí dát za pravdu žalobkyni, že způsob vyřízení dané námítky ze strany správních orgánů byl zmatečný a námitka nebyla přesvědčivě vypořádána.
38. Soud dále shledal důvodnou námitku žalobkyně, že je po ní ze strany správních orgánů fakticky vyžadováno, aby popřela skutečnosti, které jí správní orgány nesdělily. Soud z podkladů pro vydání rozhodnutí nevyčetl, že by si žalobkyně měla být vědoma, že využila služeb organizované zločinecké skupiny. Argumentace správních orgánů, že si žalobkyně jistě je vědoma, co učinila, tedy z pohledu soudu nemůže obstát. Nadto soud míní, že se žalovaná nemůže zbavit své zákonné povinnosti řádně odůvodnit své rozhodnutí poznámkou, že je určitá (nijak nespecifikovaná) skutečnost známa právnímu zástupci žalobkyně. Požadavek na písemné odůvodnění rozhodnutí má zajistit, aby se důvody rozhodnutí dostaly především do dispozice účastníků řízení. Zda mohou být důvody známy právnímu zástupci žalobkyně, například z jiných soudních či správních řízení, je zcela irelevantní, neboť po právním zástupci nelze požadovat, aby své klienty seznamoval se skutečnostmi, které se v souvislosti s výkonem advokacie dozvěděl v rámci jiného řízení, zejména pokud se týkají jiných klientů, a to již s ohledem na advokátní povinnost mlčenlivosti. Proto je nutno dát za pravdu žalobkyni, že se vzhledem k nedostatečnosti odůvodnění prvostupňového, respektive napadeného rozhodnutí nemohla proti zamítnutí žádosti účinně bránit, protože s důvody zamítnutí nebyla řádně seznámena.
39. Soud opakuje, že si je vědom, že uvedený postup správních orgánů může být v určitých případech zcela na místě právě z důvodu, že sdělení konkrétnějších informací může zmařit účel utajení informací. V daném případě však správní orgány nesdělením konkrétnějších informací o řízení, v němž měla žalobkyně využít služeb organizované zločinecké skupiny, nepřipustně omezily žalobkyni v možnostech obrany proti zamítnutí žádosti nad rámec zákonných požadavků na ochranu utajovaných informací. Procesní omezení žalobkyně bylo nepřiměřené ve vztahu k účelu utajení, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů.
40. Žalobkyně dále namítá, že správní orgán I. stupně dostatečně nehodnotil důvěryhodnost utajovaných informací, neboť k takovému zhodnocení nepostačuje pouze zhodnotit věrohodnost zdroje. K tomu soud uvádí, že z napadeného, respektive prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, že by se správní orgány omezily toliko na hodnocení zdroje. Pokud správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvádí, že nemá povinnost hodnotit věrohodnost

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

utajované informace, neboť by tak zmařil účel jejího utajování, zjevně tím toliko míní, že své úvahy nemůže podrobněji rozepisovat v odůvodnění rozhodnutí.

41. K žalobní námitce, že správní orgány neuvedly, kdo je zdrojem utajovaných informací, soud uvádí, že žalobkyni bylo sděleno, kdo je původcem utajovaných informací. Původcem nově doplněných informací je správní orgán I. stupně. V absenci bližší specifikace zdroje (tedy odkud konkrétně uvedené orgány informace čerpaly) soud nespatřuje vadu napadeného rozhodnutí, neboť je v souladu s účelem utajení daných informací. V případě informací poskytnutých Národní centrálou proti organizovanému zločinu je přitom logické, že byly získány z jejího vlastního šetření. Ostatně z podání žalobkyně vyplývá, že jí postačuje vědět, který orgán informaci správním orgánům poskytl, chápe ovšem důvody utajování například totožnosti informátorů, pokud jsou jimi soukromé osoby. Námitku tedy soud neshledal důvodnou.
42. K námitce, že nařízení vlády č. 220/2019 Sb., č. 556/2020 Sb. ani usnesení vlády č. 474/2018 nelze aplikovat na věc žalobkyně soud uvádí, že dané akty nebyly správními orgány aplikovány jakožto právní předpisy. Správní orgány se jimi snažily prokázat své tvrzení, že pobyt žalobkyně na území České republiky není v zájmu České republiky. Z pohledu soudu jde o argumenty, které ilustrují postoj českého státu k migraci z Vietnamu a svědčí o záměru vlády České republiky omezovat migraci nekvalifikovaných nebo méně kvalifikovaných pracovních sil do České republiky. Soud nezpochybňuje právo vlády řídit migrační politiku státu. Soud má ovšem zároveň za to, že jde o podklady, které jsou samy o sobě nezpůsobilé k učinění závěru, že je pobyt žalobkyně na území proti zájmu České republiky. K tomuto závěru by mohly vést pouze konkrétní informace vztahené k osobě žadatele o pobytové oprávnění, k čemuž v případě žalobkyně doposud nedošlo.
43. Závěrem soud konstatuje, že nevyhověl žádosti žalobkyně na umožnění nahlédnutí do utajovaných informací (obdobně jako Krajský soud v Plzni, viz bod 63. rozsudku č. j. 57 A 18/2021-52). Výluka z možnosti nahlížení do spisu dle § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců je dle přesvědčení soudu ústavně konformní a proporcionální, a to z obdobných důvodů, pro které soudy opakovaně konstatovaly ústavní konformitu omezení dle § 169m zákona o pobytu cizinců, respektive § 36 odst. 3 a § 17 odst. 3 správního řádu (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 10 Azs 521/2021, ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, nebo ze dne 25. 3. 2022, č. j. 3 Azs 235/2020-115; dále též viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ve vztahu k § 73 odst. 1 zákona č. 148/1999 Sb.). Jakkoliv má zdejší soud ve vztahu k utajované informaci, která byla podkladem napadeného rozhodnutí, určité pochybnosti o nutnosti jejího utajení (obdobně jako Nejvyšší správní soud v žalobkyní vzpomínaném rozsudku č. j. 10 Azs 284/2021-55), nespatřuje v nich legální důvod pro postup v rozporu se zákonnou úpravou § 172 odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb. Jakkoliv je pro soud pochopitelná snaha žalobkyně o získání co nejširšího povědomí o podkladech rozhodnutí pro účely její procesní obrany, je třeba zdůraznit, že pokud jde o obsah utajovaných informací a jejich přezkum, supljuje úlohu žalobkyně soud. Soud si byl své povinnosti vědom, proto si v nyní projednávané věci vyžádal podklady napadeného rozhodnutí vedené mimo spis, seznámil se s obsahem utajovaných informací, posoudil je z hlediska jejich konkrétnosti, specifikace zdrojů a celkové věrohodnosti. Ke zkrácení žalobkyně na jejím právu náležitě se hájit v řízení před soudem tedy postupem soudu nedošlo.

V. Závěr

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

44. Žalobkyně se svými námitkami uspěla; soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů a pro vady řízení. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a vrátil věc žalované k dalšímu řízení, ve kterém se žalovaná musí řídit závazným právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku. Úkolem žalované (či správního orgánu I. stupně) bude, aby konkrétněji uvedla, v čem spatřuje spojení žalobkyně s organizovanou zločineckou skupinou, respektive aby jednoznačně popsala, zda a jak k tomuto spojení žalobkyně a organizované zločinecké skupiny došlo. Správní orgány také zváží, zda je nadále nezbytné vést klíčové informace v utajeném režimu, obzvláště poté, co již byla podána obžaloba ve věci předmětné organizované zločinecké skupiny.
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobkyně byla v řízení úspěšná, proto jí náleží náhrada nákladů sestávající v první řadě ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč, dále z odměny advokáta za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (advokátní tarif), tj. ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Soud žalobkyni nepřiznal náhradu nákladů za vypracování repliky ze dne 18. 4. 2023, neboť obsahuje toliko stručnou reprodukci skutečností a postojů žalobkyně, které již byly obsaženy v jejích předchozích podáních, respektive ve správním spisu; soud ji proto nepovažuje za účelně vynaložený náklad. Dále žalobkyni náleží režijní paušál dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 600 Kč (2 x 300). Vzhledem k osvědčení, že právní zástupce žalobkyně je plátcem DPH, náleží žalobkyni dále částka odpovídající sazbě daně ve výši 21 %, vypočtená z odměny za zastupování a náhrad. Celkem tedy žalobkyni náleží náhrada ve výši 11 228 Kč.

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Praha, 20. července 2023

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.