



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Daniely Zemanové a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Z. C. L.**, zastoupen Mgr. Tomášem Uherkem, advokátem se sídlem Jandova 8, Praha 9, proti žalované: **Policie České republiky, Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o žalobě proti nezákonnému zásahu – záznamu žalobce v Schengenském informačním systému, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2013, čj. 7 A 52/2012 – 19,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2013, čj. 7 A 52/2012 – 19, **se ve výroku I. a II. zrušuje.**
- II. Žaloba proti záznamu žalobce v Schengenském informačním systému ze dne 10. 9. 2012, **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je státním příslušníkem Kostarické republiky; na území České republiky však dlouhodobě pobývá. V roce 1979 se zde oženil s českou státní občankou. V manželství se jim narodily dvě děti. Žalobce má rovněž dvě malá vnoučata. Jak jeho děti, tak vnoučata jsou občany České republiky.

[2] V roce 1998 byl žalobce v Rakouské republice odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce trvání 10 let. Po odpykání trestu byl dne 15. 2. 2008 z Rakouska deportován na Kostariku. Rakouské úřady nadto udělily žalobci zákaz pobytu na dobu neurčitou, v důsledku čehož rovněž vložily záznam do Schengenského informačního systému.

[3] V květnu 2008 podala manželka žalobce žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu svého manžela na území České republiky. Tato žádost byla s ohledem na zařazení stěžovatele do Schengenského informačního systému a po přihlédnutí k námitkám rakouské strany k vydání povolení k pobytu rozhodnutím ze dne 29. 8. 2011 zamítnuta. Žalobce se ovšem odvolal. Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2012 pak bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno. Na základě zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu byl navíc žalobci udělen výjezdní příkaz z území České republiky.

[4] Podáním označeným jako „žaloba dle čl. 111 Prováděcí úmluvy k Schengenské dohodě“ ze dne 19. 6. 1990 se žalobce domáhal vymazání, eventuálně zúžení záznamu o jeho osobě v Schengenském informačním systému. Tento záznam pokládal za nesprávný a nezákonný. Žalobce označil Ministerstvo vnitra a rakouský Sicherheitsdirektion Niederösterreich Verwaltungspolizeiliche jako orgány, které údajný zásah měly provést. Krajský soud po konstatování limitů své pravomoci žalobu překvalifikoval na žalobu proti nezákonnému zásahu Policie České republiky a jako žalovaného označil Policii České republiky, Policejní prezidium České republiky. Následně však žalobu pro opožděnost odmítl (výrok I.), neboť jí žalobce nepodal v objektivní lhůtě dvou let od provedení záznamu v Schengenském informačním systému (§ 84 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Současně rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a o vrácení soudního poplatku ve výši 2.000 Kč žalobci (výrok III.).

II.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu včasnou kasační stížnost. V ní tvrdil, že usnesení městského soudu je pro nesprávné posouzení právní otázky nezákonné; rovněž nezákonné prý bylo odmítnutí jeho žaloby. Namítá, že způsob, jakým městský soud vyložil ustanovení Prováděcí úmluvy Schengenské dohody a ustanovení soudního řádu správního, je ryze formalistický. Soud měl dle jeho názoru vycházet ze zásady přednosti evropského práva a z faktu, že výše cit. úmluva se ve smyslu čl. 10 Ústavy stala samovykonatelnou a v České republice přímo aplikovatelnou. Městský soud údajně pochybil, neboť *sui generis* žalobu dle evropského práva a mezinárodních závazků podřadil pod příslušná ustanovení soudního řádu správního. Tento typ žaloby je autonomním institutem evropského práva, a proto ho není možné vykládat pouze úzkým náhledem českého procesního předpisu. Tím, že městský soud nepřeklenul nedostatky harmonizace českého vnitrostátního práva, nezaručil stěžovateli efektivní soudní přezkum. Městský soud nad rámec textu ustanovení úmluvy doplnil lhůtu k domáhání se soudní ochrany. Tato lhůta zásadně omezuje efektivní uplatnění práva v jeho případě.

pokračování

[6] Stěžovatel se navíc ochrany před záznamem v Schengenském informačním systému po jistou dobu nedomáhal. Ani nevěděl, že něco takového existuje, a poté, co se o záznamu dozvěděl, důvodně očekával, že k němu nebude českými orgány při rozhodování o udělení povolení k pobytu přihlédnuto. Navzdory záznamu v Schengenském informačním systému mohly dle evropských předpisů české orgány vydat povolení k pobytu, a to v případě, pokud k tomu byly závažné důvody, tj. např. humanitární nebo plnění mezinárodních závazků. Obdobná výjimka je obsažena i v § 87e odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Protože stěžovatel dlouhodobě na území České republiky pobýval, zde se v roce 1979 oženil s českou státní občankou, má dvě děti a dvě vnoučata, které všechny mají české občanství, a Českou republiku považuje za svůj domov, očekával, že příslušné orgány k jeho záznamu v Schengenském informačním systému nepřihlédnou. Správní řízení ve věci jeho žádosti o povolení k přechodnému pobytu trvalo více než čtyři roky, během nichž čtyřikrát uplatnil opatření proti nečinnosti. Až po překvapivém výsledku správního řízení, resp. na základě výjezdního příkazu, který následně obdržel, byl v důsledku záznamu v Schengenském informačním systému stěžovatel nucen opustit ve svých šedesáti letech svůj domov a rodinu. Dle stěžovatele není proto za takovéto situace možné omezit jeho právo na soudní ochranu jen proto, že nepodal specifickou žalobu dle unijního práva ve lhůtě, kterou toto právo nezná.

[7] Žalovaná upozorňuje, že městský soud nesprávně posoudil otázku její pasivní legitimace. Vzhledem k tomu, že žalovaná údaje stěžovatele do Schengenského informačního systému nevložit a s ohledem na to, že stěžovatel neuplatnil právo svého přístupu k informacím o zpracování jeho osobních údajů, žalovaná nemohla ani řešit eventuální žádost o opravu, doplnění nebo likvidaci údajů v záznamu v informačním systému. V projednávaném případě se jednalo o otázku povolování přechodného pobytu cizince, nikoliv o otázku práva přístupu stěžovatele k informacím o zpracování osobních údajů. Proto je pasivně legitimované Ministerstvo vnitra.

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; shledal přitom, že napadené usnesení trpí vadami, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Městský soud vyhodnotil stěžovatelovu žalobu jako tzv. zásahovou žalobu podle § 82 násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud musel nejprve zvážit, zda se stěžovatel v dané situaci nemohl domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. Pokud by se vskutku stěžovatel mohl bránit jinak, byla by jeho žaloba nepřipustná podle § 85 s. ř. s. a krajský soud by jí musel odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[10] Při dalších úvahách vycházel Nejvyšší správní soud z právního stavu, který tu byl k okamžiku podání žaloby, tedy ke dni 10. 9. 2012.

[11] Na úrovni práva EU se záznam v Schengenském informačním systému (dále též jen „SIS“) k datu podání žaloby řídil Úmluvou k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (dále jen „Prováděcí úmluva“).¹ Ustanovení čl. 3 odst. 2 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie,² učinilo ustanovení Prováděcí úmluvy ohledně SIS v České republice závaznými; tato ustanovení se však v České republice mohla stát použitelnými až na základě rozhodnutí Rady vydaného po konzultaci s Evropským parlamentem. Na základě čl. 1 rozhodnutí Rady ze dne 12. 6. 2007, 2007/471/ES o uplatňování ustanovení schengenského *acquis* týkajících se Schengenského informačního systému v České republice se v rámci třetího pilíře tehdejší Evropské unie vybrané části schengenského *acquis* staly v ČR ode dne 1. 9. 2007 přímo použitelné.

[12] Podle čl. 104 Prováděcí úmluvy se na záznam vztahují vnitrostátní právní předpisy smluvní strany pořizující záznam, pokud tato úmluva nestanoví přísnější podmínky. Nestanoví-li tato úmluva zvláštní úpravu, použijí se pro údaje zařazené ve vnitrostátní součásti SIS vnitrostátní právní předpisy dané smluvní strany.

[13] Dle čl. 106 odst. 1 Prováděcí úmluvy je SIS založen na „zásadě vlastníka“, dle níž může zaznamenané údaje změnit či vymazat pouze stát, který daný záznam do SIS vložil. Odstavec 2 dále stanoví, že *má-li některá smluvní strana, která neprovedla záznam, důkazy o tom, že údaje jsou fakticky nebo právně chybné, uvědomí o tom co nejdříve smluvní stranu, která provedla záznam a která je povinná sdělení neprodleně ověřit, a je-li třeba, neprodleně údaje opravit nebo vymazat.* Dle odstavce 3 téhož ustanovení v případě, že se smluvní strany nemohou dohodnout, *předloží smluvní strana, která nedala k záznamu podnět, věc společnému kontrolnímu orgánu uvedenému v čl. 115 odst. 1 k vyjádření stanoviska.* Čl. 115 Prováděcí úmluvy pak zřizuje pro kontrolu technické podpůrné jednotky SIS společný kontrolní orgán, který se skládá ze dvou zástupců každého vnitrostátního kontrolního orgánu.

[14] Článek 114 odst. 2 Prováděcí úmluvy zakládá právo dotčených osob požádat příslušné národní kontrolní orgány o ověření údajů, které se ho týkají a jsou uloženy v Schengenském informačním systému, jakož i o ověření jejich využívání. *Výkon tohoto práva se řídí vnitrostátními právními předpisy smluvní strany, u které byla žádost o ověření podána. Pokud byly údaje zařazené jinou smluvní stranou, je kontrola prováděna v úzké spolupráci s kontrolním orgánem této smluvní strany.*

[15] Podle čl. 110 Prováděcí úmluvy pak má každý právo na to, aby fakticky chybné údaje, které se ho týkají, byly opraveny a právně chybné údaje byly vymazány. Konečně

¹ Zvláštní vydání Úř. věstníku EU v českém jazyce: Kapitola 19 Svazek 002 s. 9 – 52.

² Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie, přijatý dne 16. dubna 2003 v Athénách, byl vyhlášený pod č. 44/2004 Sb. m. s.

pokračování

čl. 111, který je předmětem nynějšího posouzení, v prvním odstavci stanoví, že *každý má právo na území každé smluvní strany podat žalobu k soudu nebo orgánu příslušnému podle vnitrostátních právních předpisů zejména ve věci opravy, výmazu či poskytnutí informace nebo odškodnění v souvislosti se záznamem, který se ho týká.*

[16] Pro pořádek, a nad rámec této kauzy, nutno uvést, že čl. 92 až 119 Prováděcí úmluvy byly nahrazeny ke dni 9. 4. 2013 nařízením č. 1987/2006 (viz čl. 52 odst. 1 nařízení)³. Toto nařízení zavádí Schengenský informační systém druhé generace (SIS II). SIS II vstoupil v účinnost na základě rozhodnutí Rady ze dne 7. 3. 2013.⁴ V posuzovaných otázkách nicméně nové nařízení na stěžovatelově věci nic nemění (srov. zvl. čl. 41 nařízení). Čl. 43 nařízení pak obsahuje srovnatelné ustanovení jako nyní na stěžovatelovu věc aplikovatelný čl. 111 odst. 1 Prováděcí úmluvy. Podle čl. 43 odst. 1 *každý má právo podat žalobu u soudu nebo orgánu příslušného podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu, zejména ve věci přístupu, opravy, výmazu či poskytnutí informace nebo odškodnění v souvislosti se záznamem, který se ho týká.* Podle odst. 2 se členské státy navzájem zavazují vymáhat konečná rozhodnutí vydaná soudy nebo orgány uvedenými v odstavci 1 čl. 43.

[17] Výše citovaná ustanovení Prováděcí úmluvy zakládající právo na přístup, opravu a výmaz údajů v SIS jsou dále konkretizována prováděcím rozhodnutím Komise č. 2011/406/EU.⁵ Z tohoto velmi detailního rozhodnutí Komise plyne, že k řádnému zajištění práv na přístup, opravu či výmaz údajů uložených v SIS je nezbytná spolupráce příslušných národních orgánů, které musí respektovat předepsané postupy.

[18] Jediná úprava pravomoci ohledně SIS v českém právním řádu je obsažena v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Podle § 84 odst. 1 tohoto zákona Policie v souladu se závazky České republiky vyplývajícími z mezinárodních smluv o odstraňování kontrol na společných hranicích a s nimi souvisejících předpisů Evropské unie (poznámka pod čarou odkazuje na Prováděcí úmluvu cit. v bodě [10] shora) zpracovává informace včetně osobních údajů v SIS. Podle § 84 odst. 2 Policejní prezidium provozuje národní součást SIS a plní úkoly orgánu centrálně odpovědného za národní součást SIS a úkoly orgánu zajišťujícího výměnu doplňujících informací k záznamům v SIS.

[19] V nyní projednávaném případě byl do SIS rakouskou smluvní stranou zaveden záznam státního příslušníka Kostarické republiky (stěžovatele), který se následně před českými soudy domáhal výmazu, eventuálně „zúžení působnosti tohoto záznamu na území Rakouské republiky“. Stěžovatel svou žalobu pojal jako specifický žalobní typ, mající svůj základ přímo v právu EU, respektive shora cit. čl. 111 odst. 1 Prováděcí úmluvy (viz bod

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. 12. 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), Úř. věst. L 381, 28/12/2006, s. 4-23.

⁴ Rozhodnutí Rady č. 2013/158/EU ze dne 7. 3. 2013, kterým se stanoví datum použitelnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), Úř. věst. L 87, 27/03/2013, s. 10-11.

⁵ Prováděcí rozhodnutí Komise č. 2011/406/EU ze dne 1. 7. 2011, kterým se mění příručka SIRENE (oznámeno pod číslem K(2011) 4574), Úř. věst. L 186, 15/07/2011, s. 1-37.

[15] shora). Klíčovou otázkou tedy je, zda čl. 111 odst. 1 vskutku zavádí specifickou žalobu, relativně nezávislou na ustanoveních o žalobních typech v soudním řádu správním.

[20] Při dalších úvahách vycházel Nejvyšší správní soud ze stanovisek Společného kontrolního orgánu (dále jen „SKO“), který byl dle čl. 115 odst. 3 Prováděcí úmluvy příslušný k výkladu úmluvy. SKO ve svém stanovisku ze dne 7. 12. 2006, č. 06-19⁶ deklaroval, že s ohledem na systém, který v Prováděcí úmluvě zaručuje práva subjektu údajů, a zejména na existenci „zásady vlastníka“, je zapotřebí mechanismu, v jehož rámci musí být vykonávána pravomocná rozhodnutí soudů a orgánů uvedených v čl. 111 odst. 1, a to i jinými schengenskými státy. Bez takového mechanismu nejsou dostatečně chráněna základní práva na ochranu údajů, která subjektům údajů zaručuje Prováděcí úmluva. Prováděcí úmluva proto v mnohém spoléhá na vnitrostátní právní úpravu a ponechává její provedení na smluvních státech, které musí respektovat určité základní zásady ochrany osobních údajů.

[21] Právům dotčených osob se s ohledem na rozdílnou právní úpravu v jednotlivých smluvních státech věnuje příručka SKO pro výkon práva na přístup ze dne 13. 10. 2009.⁷ Příručka SKO popisuje postupy upravené Prováděcí úmluvou. Uvádí, že mezi práva osob dotčených SIS patří především právo na přístup k údajům uloženým v SIS, které se osoby týkají; právo na opravu fakticky chybných údajů nebo na výmaz právně chybných údajů; právo požádat vnitrostátní orgány pro ochranu údajů o ověření údajů, které se ho týkají a byly vloženy do SIS, jakož i o ověření jejich využívání; právo zahájit řízení u soudu nebo příslušného orgánu ve věci opravy nebo výmazu nesprávných údajů nebo ve věci odškodnění.

[22] Podle článku 109 Prováděcí úmluvy má každý právo na přístup k údajům, které se ho týkají a jsou uloženy v SIS. Toto právo je doplněno právem na opravu fakticky chybných údajů nebo na výmaz právně chybných údajů (článek 110). Osoba, která vykonává právo na přístup, může podat žádost u příslušných orgánů schengenského státu dle vlastního výběru. Libovolný stát je dle cit. příručky SKO možné si zvolit proto, že všechny vnitrostátní databáze (N.SIS) jsou totožné s centrálním systémem (C.SIS) ve Štrasburku (viz čl. 92 odst. 2 Prováděcí úmluvy). Právo na přístup se tedy vztahuje pokaždé na tytéž údaje bez ohledu na stát, kterému je žádost adresována.

[23] Právo na přístup je nicméně vykonáváno v souladu s právem státu, ve kterém je žádost podána. Příručka SKO uvádí, že v současnosti existují dva typy režimů, kterými se řídí právo na přístup k souborům údajů v držení policie, a tedy i k SIS. V některých zemích se uplatňuje právo na nepřímý přístup, v jiných právo na přímý přístup. **Právo na nepřímý přístup** předpokládá, že dotčená osoba zašle žádost o přístup vnitrostátnímu orgánu pro ochranu údajů ve státě, jemuž je adresovaná žádost. Orgán pro ochranu údajů ověří údaje uložené v SIS stejným způsobem jako v případě policejních souborů týkajících se bezpečnosti státu, obrany nebo veřejné bezpečnosti. Naproti tomu **právo na přímý přístup** vychází z toho, že dotčená osoba podává žádost přímo u orgánů, které údaje

⁶ Dostupné zde: <http://schengen.consilium.europa.eu/media/137592/06-19%20jsa%20opinion%20art.%20111%20schengen%20conv.cs10.pdf>

⁷ Dostupná zde: http://www.uoou.cz/files/SIS_prirucka_pro_vykon_prava.pdf

pokračování

disponují (typicky různé složky policie). Pokud to vnitrostátní právo umožňuje, žadateli může být zaslána informace, která se ho týká.

[24] České právo, jakkoliv ve vztahu k SIS poměrně chudé, jednoznačně směřuje k právu na přímý přístup. Tomu nasvědčuje již shora cit. § 84 zákona o Policii České republiky (viz bod [18] shora). Ke shodnému závěru dospěla též příručka SKO rozebíraná v bodech [21] až [23]. Těmuž závěru zjevně odpovídá i praxe českého Úřadu pro ochranu osobních údajů, podle něhož v České republice má subjekt údajů právo na přímý přístup k informacím, což znamená, že by měl svá práva ohledně SIS II uplatňovat v první řadě u správce údajů, kterým je Policie ČR, Policejní Prezidium České republiky.⁸

[25] Podle Prováděcí úmluvy je ke změně nebo výmazu údajů oprávněn pouze stát, který daný záznam v SIS pořídil (článek 106). Každý subjekt údajů má právo zaslat písemnou žádost Policii ČR, Policejnímu prezidiu ČR a uplatnit tak své právo na informace⁹ a výmaz nebo opravu svých údajů¹⁰, které jsou zpracovávány v SIS (článek 110). Informace o zpracovávání osobních údajů v SIS se sdělují pouze dotčenému subjektu údajů (nebo jeho právnímu zástupci). Každý má proto v souvislosti se záznamem, který se ho týká, možnost domáhat se svých práv před správním orgánem příslušným dle předpisů vnitrostátního práva; v České republice před Policií ČR, Policejním Prezidiem České republiky.

[26] Z uvedeného tak rozhodně nevyplývá, že by žalobu dle čl. 111 odst. 1 úmluvy bylo možno podat přímo soudu bez využití ostatních právních prostředků předpokládaných úmluvou. Citované dokumenty, které vypracoval SKO jako orgán oprávněný úmluvu vykládat (viz čl. 115 odst. 3 ve vztahu k SKO), nasvědčují tomu, že čl. 111 sám o sobě nezakládá institut samostatné žaloby, kterou by mohla dotčená osoba podat kdykoliv, aniž by se pokusila jednat nápravu před správním orgánem.

[27] Uvedený závěr plyne rovněž z nové úpravy SIS II. Ta je sice na nynější žalobu z hlediska časové působnosti nepoužitelná, nicméně v relevantních otázkách evidentně neměla za cíl cokoli v právech dotčených osob měnit. Článek 43 nařízení č. 1987/2006, cit. v bodě [16] shora, který téměř doslova přebírá znění článku 111 úmluvy, je totiž nadepsán nadpisem *Opravné prostředky* (anglicky *Remedies*, francouzsky *Voies de recours*, německy *Rechtsbehelf*, polsky *Środki odwoławcze*). Tento nadpis činí věc jednoznačnou. Český správní soud nerozhoduje o žalobě ve věcech záznamů v SIS II jako první, ale jeho rozhodování nutno brát jako ochranu proti předchozímu rozhodnutí ve věci žádosti u příslušného policejního orgánu. S ohledem na autonomní povahu práva EU nelze český nadpis vykládat doslovně. Opravné prostředky jsou tak v českém kontextu „prostředky

⁸ Viz <http://www.uoou.cz/otazky-a-odpovedi/ds-2641/archiv=0>.

⁹ Na stránkách Úřadu pro ochranu osobních údajů je k nalezení *Žádost o opravu/výmaz osobních údajů zpracovávaných v národní části Schengenského informačního systému (N.SIS) České republiky*, http://www.uoou.cz/files/schengen-formular_oprava_vymaz.pdf.

¹⁰ Viz též *Žádost o poskytnutí informace o osobních údajích zpracovávaných v národní části Schengenského informačního systému (N.SIS) České republiky*, dostupné na: http://www.uoou.cz/files/schengen-formular_informace.pdf.

ochrany“, které vnitrostátní právo nabízí proti správním rozhodnutím vydávaných ve věcech schengenského systému.

[28] Ostatně právě uvedené je v plném souladu s koncepcí správního soudnictví, jak ji zná nejen česká právní úprava. Rozšířený senát NSS konstatoval v usnesení ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278 (*CG Holding, s. r. o.*), že podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvýsledně vyčerpat procesní prostředky ve správním řízení, je vlastní celkové koncepci správního soudnictví. Tato podmínka teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, jež jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Následná soudní ochrana není pokračováním správního řízení, byť v jiné kvalitě a procesním standardu, ale prostředkem *ultima ratio*, od správního řízení odděleným.

[29] Nejvyšší správní soud dále zvážil, zda právě uvedené závěry představují tzv. *acte clair*, tedy věc, ve které je aplikace práva EU natolik jasná, že nevyvolává důvodné pochybnosti o tom, jak má být právo EU vyloženo. Soudní dvůr v této souvislosti prohlásil, že dříve než soud členského státu dospěje k závěru, že jím posuzovaná otázka představuje *acte clair*, musí si být jist, že by tato otázka byla stejně zřejmá i soudům jiných členských států a Soudnímu dvoru (viz rozsudek Soudního dvora ve věci *CILFIT*, C-283/81, bod 16¹¹). Pro ilustraci proto Nejvyšší správní soud podává přístup francouzský a německý.

[30] Francouzský přístup je (vyjma pro tuto věc nepodstatných výjimek) příkladem nepřímého přístupu. Dotčená osoba se obrací na úřad na ochranu osobních údajů, nikoliv přímo na policejní orgán (viz bod [23] shora). Francouzský národní schengenský informační systém (N-SIS) byl s účinností do 31. 12. 2013 upraven dekretem ze dne 6. 5. 1995.¹² Podle jeho článku 6 se právo přístupu k osobním údajům vedeným o osobě v SIS uplatňuje u francouzského úřadu pro ochranu osobních údajů¹³ (CNIL), a to v souladu s články 109 a 114 Prováděcí úmluvy. Žadatel v postavení stěžovatele v nynější kauze musí ve Francii podat žádost (o informace, o opravu údajů, nebo o jejich výmaz) francouzskému úřadu pro ochranu osobních údajů (CNIL). V případě, že záznam provedl jiný stát než Francie, mohou nastat dvě situace. Pokud stát, jenž provedl záznam, aplikuje přímý přístup, CNIL informuje žadatele, že bude kontaktován přímo cizí stranou. Naopak pokud stát, jenž provedl záznam, aplikuje nepřímý přístup, žadatel je informován přes CNIL.

[31] Z rozhodovací praxe francouzské Státní rady, *Conseil d'Etat*, plyne, že francouzské právo nepojímá čl. 111 odst. 1 Prováděcí úmluvy tak, že by zakládal přímé právo osoby dotčené záznamem domáhat se opravy údajů nebo jejich výmazu v SIS u soudu. Právě naopak, Státní rada konzistentně přezkoumává rozhodnutí správního orgánu (CNIL),

¹¹ EU:C:1982:335

¹² *Décret n° 95-577 du 6 mai 1995 relatif au système informatique national du système d'information Schengen dénommé N-SIS.*

¹³ *La Commission nationale de l'informatique et des libertés.*

pokračování

který předtím rozhodoval o žádosti dotčené osoby o výmaz nebo opravu údajů v SIS, v řízení o správní žalobě (*recours pour excès de pouvoir*). Kupříkladu v rozhodnutí ze dne 2. 6. 2003 (CE, n° 219587)¹⁴, se žadatel, o němž provedlo záznam v SIS Německo, obrátil nejdřív s žádostí o výmaz na CNIL, ta mu nevyhověla, poté podal žalobu k správnímu soudu. Státní rada konstatovala, že CNIL nemohla provést výmaz, poněvadž šlo o cizí záznam, záznam německý. CNIL nepochybila tím, že nekontaktovala německou stranu, protože dle Státní rady informace týkající se daného záznamu nevzbuzovaly pochybnosti o správnosti záznamu.

[32] Naproti tomu v Německu se aplikuje přímý přístup dotčené osoby k údajům vedeným o ní v SIS. Osoba se tedy obrací přímo na policejní orgán. Jde tedy o situaci srovnatelnou se situací českou (viz výše v bodě [21] cit. příručka SKO). Odpovědným orgánem na spolkové úrovni je Spolkový kriminální úřad (*Bundeskriminalamt*).

[33] Ve vztahu k případu stěžovatele je instruktážní zejména rozhodnutí Správního soudu ve Wiesbadenu ze dne 4. 3. 2010, sp. zn. 6 K 1371/09.WI.¹⁵ Žalobce v dané věci po *Bundeskriminalamt* požadoval vymazání údajů vedených o jeho osobě v SIS. *Bundeskriminalamt* žalobci sdělil, že tyto údaje mohou vymazat pouze příslušné orgány ve státě, které záznam provedly. Žalobce podal proti rozhodnutí *Bundeskriminalamt* žalobu ke Správnímu soudu ve Wiesbadenu, v níž se s poukazem na článek 111 Prováděcí úmluvy domáhal výmazu napadených údajů a náhrady nákladů předchozích řízení. Správní soud ve Wiesbadenu rozhodnutí *Bundeskriminalamt* zrušil. V odůvodnění rozsudku správní soud uvedl, že *Bundeskriminalamt* je třeba považovat za orgán příslušný pro záležitosti SIS. Proto i v řízení dle čl. 111 odst. 1 Prováděcí úmluvy, jež probíhá před příslušným soudem dle vnitrostátního práva, je *Bundeskriminalamt* žalovaným orgánem. Rozhodnutí o otázce, zda osobní údaje budou vymazány, či nikoliv, představuje správní akt, který při správné aplikaci Prováděcí úmluvy může vydat pouze orgán příslušný dle vnitrostátního práva – zde tedy *Bundeskriminalamt*. Článek 105 Prováděcí úmluvy sice stanoví, že za správnost a aktuálnost záznamu do SIS odpovídá smluvní strana, která záznam pořídila. Prováděcí úmluva však v čl. 111 odst. 1 současně stanoví, že každý má právo podat na území každé smluvní strany žalobu k soudu nebo orgánu příslušnému podle vnitrostátních právních předpisů zejména ve věci opravy, výmazu či poskytnutí informace nebo odškodnění v souvislosti se záznamem, který se ho týká. Má-li být toto ustanovení naplněno, je tedy třeba nejprve uplatnit návrh vůči příslušnému orgánu (tj. zde *Bundeskriminalamt*). Nezbytnou podmínkou pro podání žaloby na zrušení správního aktu (*Anfechtungsklage*) či žaloby na vydání správního aktu (*Verpflichtungsklage*) je podání návrhu příslušnému orgánu a vyčerpání opravných prostředků uvnitř správního řízení. Toto řízení neprobíhá před soudem, nýbrž před příslušným správním orgánem. *Bundeskriminalamt* je tedy dle Prováděcí úmluvy v Německu příslušným orgánem i přesto, že za zaznamenané údaje nenese primární odpovědnost. *Bundeskriminalamt* je ovšem přičitatelné jednání orgánů státu, ve kterém byl učiněn záznam do SIS. Vztah mezi *Bundeskriminalamt* a příslušnými orgány státu, který učinil záznam, je tedy vnitřním vztahem; v řízení před německými správními soudy vystupuje jako jediný žalovaný *Bundeskriminalamt*.

¹⁴ Dostupné na <http://www.juricaf.org/arret/FRANCE-CONSEILDETAT-20030602-219587>.

¹⁵ Dostupné na <http://openjur.de/u/305541.html>.

[34] Shora podané srovnání dvou členských zemí EU tedy jednoznačně podporuje závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož článek 111 Prováděcí úmluvy nezavádí specifickou žalobu, která by byla přímo aplikovatelná v jednotlivých smluvních státech. Jak plyne z textu Prováděcí úmluvy i z různých průvodních materiálů a rovněž z judikatury jednotlivých států, procesní stránka přístupu subjektu údajů k záznamu o jeho osobě v SIS je upravena vnitrostátním právem každého smluvního státu zvlášť. Článek 111 Prováděcí úmluvy tedy zakládá pouze nárok, jehož se může dotčená osoba domoci na základě procesních prostředků smluvního státu, v němž žádost uplatnila.

[35] Jak tomu nasvědčuje vnitrostátní praxe Francie i Německa a zároveň i znění současného čl. 43 nařízení č. 1987/2006, článek 111 Prováděcí úmluvy představuje spíše opravný prostředek (v českém kontextu správní žalobu) proti rozhodnutí či nečinnosti příslušného vnitrostátního správního orgánu. Prováděcí úmluva tedy zajištění přímého přístupu dotčených osob k soudu nikterak nevyžaduje. Tuto možnost však ani nevylučuje a ponechává otázku přístupu k soudu na vnitrostátním právním řádu. Jak Nejvyšší správní soud shora obsažně vysvětlil, přímý přístup k správnímu soudu podle čl. 111 Prováděcí úmluvy by byl v zásadním rozporu se základními postuláty českého správního soudnictví a subsidiarity soudního řízení ve vztahu k řízení správnímu. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud odmítl takovou interpretaci čl. 111, podle níž by Prováděcí úmluva zavedla do českého práva přímou žalobu (bez nutnosti předcházejícího řízení před správními orgány) na opravu či výmaz údajů ze SIS.

[36] Čl. 111 Prováděcí úmluvy umožňuje dotčené osobě podat příslušnou žádost a následně eventuálně i soudní žalobu v jakémkoliv schengenském státě. Smyslem tohoto ustanovení je evidentně nezatěžovat osoby komplikovaným právním řízením ve státě, jehož jazyk ani právní kulturu neznají, a naopak jim dát možnost iniciovat správní a potažmo soudní řízení ve státě, který je jim nejbližší. V tomto smyslu čl. 111 významným způsobem přispívá k ochraně základních práv osob dotčených záznamem v SIS.

[37] Stěžovatel měl tedy před podáním žaloby ke správnímu soudu nejprve podat žádost o výmaz či opravu záznamu v SIS u Policie České republiky, Policejního prezidia. Na tom nic nemění ani to, že záznam samotný byl učiněn nikoliv českou stranou, ale naopak stranou rakouskou. Jednání rakouské smluvní strany, která záznam pořídila, musí být proto přičteno Policii České republiky. Závěr, že Policie České republiky je vůči stěžovateli příslušným orgánem, vyplývá i z článku 106 Prováděcí úmluvy. Dle odstavce 1 je sice k výmazu údajů oprávněna pouze smluvní strana, která záznam pořídila; odstavec 2 ovšem stanoví, že má-li některá smluvní strana, která neprovedla záznam, důkazy o tom, že údaje jsou fakticky nebo právně chybné, uvědomí o tom co nejdříve smluvní stranu, která provedla záznam a která je povinna sdělení neprodleně ověřit. Pokud se smluvní strany nemohou dohodnout, předloží dle čl. 106 odst. 3 věc SKO k vyjádření stanoviska. Z výše uvedeného vyplývá, že právě Policie České republiky je povinna učinit vše, aby údaje nynějšího stěžovatele byly vymazány, pokud snad jsou v SIS vedeny v rozporu se zákonem. To platí navzdory tomu, že za jejich správnost a aktuálnost sama Policie České republiky neodpovídá (čl. 105 Prováděcí úmluvy).

pokračování

[38] Stěžovatel nicméně žádost Policii České republiky nepodal, a namísto toho se rovnou obrátil na soud. Stěžovatel se mohl domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky, čímž naplnil předpoklady nepřipustnosti své žaloby podle § 85 s. ř. s. Městský soud měl proto žalobu odmítnout nikoliv jako opožděnou podle § 84 odst. 1 a 2 s. ř. s., ale jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[39] Stěžovateli nyní rozhodnutí neupírá soudní ochranu. Proti případnému negativnímu rozhodnutí Policie České republiky se bude moci bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, eventuálně v případě nečinnosti Policie České republiky žalobou nečinnosti. Stěžovatel však ze shora podaných důvodů nemůže popřít subsidiaritu ochrany poskytovanou správními soudy, a namísto domáhání se nápravy před správním orgánem rovnou volit cestu zásahové žaloby ke správnímu soudu.

[40] Nejvyšší správní soud na závěr poznamenává, že předmětem přezkumu v nyní věci byla správnost rozhodnutí městského soudu ohledně vymazání nebo opravy záznamu v SIS. Předmětem přezkumu nebyla pobytová žádost stěžovatele, která byla předmětem samostatného správního řízení. Proto se zdejší soud nemohl zabývat námitkami stěžovatele, které věcně míří do rozhodování správních úřadů o jeho pobytu na území České republiky.

[41] Nad rámec nyní posuzované věci přesto zdejší soud odkazuje stěžovatele na rozsudek Soudního dvora ve věci *Komise proti Španělsku* (C-503/03).¹⁶ V tomto rozsudku Soudní dvůr vykládal čl. 96 úmluvy, se zřetelem na povinnosti, které pro členský stát vyplývají z článků 1 až 3 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01 s. 11). Podle Soudního dvora není možné odepřít vstup do schengenského prostoru státním příslušníkům třetího státu, manželům státních příslušníků členského státu, pouze z důvodu, že byli v SIS vedeni jako osoby, kterým má být odepřen vstup, aniž by bylo členskými státy nejprve ověřeno, zda přítomnost těchto osob představovala skutečnou, trvající a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen základní zájem společnosti (srov. bod 59 citovaného rozhodnutí).

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Městský soud žalobu stěžovatele odmítl pro opožděnost. Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil, neboť konstatoval, že žaloba měla být odmítnuta nikoliv jako opožděná podle § 84 odst. 1 a 2 s. ř. s., ale městský soud ji měl vyhodnotit jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody mj. pro odmítnutí návrhu, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud.

¹⁶ EU:C:2006:74

Ten proto podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. usnesení městského soudu zrušil a žalobu sám odmítl z jiného právního důvodu než městský soud.

[43] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože zdejší soud rozhodl současně se zrušením usnesení městského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Z tohoto důvodu nemají účastníci právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

[44] Dle § 10 odst. 3 věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Městský soud žalobci soudní poplatek za žalobu již vrátil, a to na základě výroku III. napadeného usnesení. Vzhledem k tomu, že se na správnosti vrácení soudního poplatku nic nemění ani po novém rozhodnutí zdejšího soudu, a vzhledem k tomu, že tento výrok stěžovatel materiálně nenapadl, ponechal Nejvyšší správní soud výrok III. usnesení městského soudu nedotčen.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. června 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu