



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Michala Bobka a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **V. S.**, zastoupeného JUDr. Lubomírem Fockem, advokátem se sídlem Náprstkova 276/2, Praha 1, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2022, č. j. 8 A 11/2020-82,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení sdělení Policejního prezidia České republiky ze dne 10. 12. 2019, č. j. PPR-37498-4/ČJ-2019-990115. Napadeným sdělením žalovaný žalobce informoval, že nevyhověl jeho žádosti o výmaz jeho osobních údajů z evidence nežádoucích osob (dále jen „ENO“) a ze Schengenského informačního systému druhé generace (dále jen „SIS II“).

[2] V napadeném sdělení žalovaný potvrdil, že k osobě žalobce je od 4. ledna 2019 veden záznam v systému SIS II podle čl. 24 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006, o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (Úř. věst. L 381/4 ze dne 28. 12. 2006). Záznam byl pořízen pro účely odepření vstupu nebo zákazu pobytu na území státu schengenského prostoru.

[3] Vnitrostátním základem pro záznam v SIS II bylo označení žalobce za osobu nežádoucí na základě § 154 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Policie ČR na základě vlastních poznatků došla k závěru, že žalobce je cizinec, jehož pobyt na území ČR by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, anebo ohrozit ochranu práv a svobod druhých ve smyslu § 154 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. Proto Policie zařadila v souladu s § 154 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb. žalobce do ENO a na základě čl. 24 odst. 1 nařízení č. 1987/2006 rovněž do SIS II.

[4] V žalobě před městským soudem žalobce sdělení žalovaného především vytkl, že je neurčité a nepřesvědčivé. Žalovaný svá tvrzení opírá pouze o obecná zákonná ustanovení, nikoliv o konkrétní skutečnosti, které vedly k zápisu do SIS II, ani o sdělení konkrétního orgánu, který učinění záznamu vyžádal. Podle § 28 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, má orgán spravující osobní údaje, zde tedy žalovaný, povinnost subjektu na jeho žádost mimo jiné sdělit účel zpracování jeho osobních údajů a zdroj těchto údajů. Tomuto požadavku dle názoru žalobce žalovaný nedostál. Ve sdělení pouze specifikoval, které osobní údaje žalobce zpracovává, aniž by sdělil konkrétní důvod vedení žalobce v databázi SIS II a ani orgán, který dal k zápisu do evidence podnět. Žalobce podtrhl, že se na území ČR nikdy nedopustil žádné trestné činnosti. Nechápe proto, proč byl do SIS II zapsán. Odepření vstupu na území ČR a absenci konkrétních důvodů pro své zařazení do citovaných databází vnímá žalobce coby zásah do svých osobnostních práv, mající nepřiměřený dopad do jeho osobního a rodinného života. Žalobce trvale pobývá na území Spolkové republiky Německo. Pro výkon svého povolání a i s ohledem na rodinné vazby často cestuje. Neustálé prověřování jeho osoby při přechodu státních hranic v důsledku jeho zápisu do SIS II je pro žalobce i jeho rodinu frustrující, ponižující a zatěžující.

[5] Městský soud žalobu zamítl. Napadené sdělení žalovaného vyhodnotil po materiální stránce jako rozhodnutí správního orgánu podle § 65 an. s. ř. s. Poté, co konstatoval přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, se městský soud zabýval především důvodností označení žalobce za nežádoucí osobu a jeho zařazení do ENO a SIS II. Rozhodující senát se v celém složení seznámil s obsahem utajované části spisu, postoupené soudu žalovaným. Po prostudování listin zařazených do utajované části spisu došel městský soud k závěru, že tam uvedené skutečnosti odůvodňují závěr, že žalobce je osobou, jejíž přítomnost na území České republiky může představovat ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, respektive že žalobce může závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit bezpečnost ČR či jiným smluvních států. Městský soud proto konstatoval naplnění zákonných požadavků § 154 zákona o pobytu cizinců, stejně jako čl. 24 odst. 2 nařízení č. 1984/2006.

[6] S ohledem na námitku přiměřenosti zásahu do osobního života žalobce městský soud akceptoval, že zápis žalobce do ENO a SIS II má negativní vliv na osobní či rodinný život osob do těchto evidencí zapsaných. Městský soud však s ohledem na mimořádnou závažnost informací, které byly uvedené v utajované části spisu, považoval toto opatření za přiměřené, a to i za situace, že žalobce již zdá se nějaké pobytové oprávnění na území EU (SRN) má. Podobné omezení tedy zcela jistě pociťuje intenzivněji než osoba, která teprve o pobytové oprávnění na území EU žádá. ČR je však v souladu s nařízením č. 1987/2006 povinna (spolu)zajišťovat na území členských států vysokou úroveň bezpečnosti v rámci

pokračování

prostoru svobody, bezpečnosti a práva Evropské unie, včetně udržování veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku a zajišťování bezpečnosti a národní bezpečnosti. Zájem na ochraně bezpečnosti a veřejného pořádku České republiky a ostatních států EU v konkrétním případě však jasně převážil nad právem příslušníka třetího státu na volný pohyb v rámci EU. Negativní důsledek pro žalobce je tak zcela přiměřený důvodům pro jeho zápis do obou databází.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Rozsudek městského soudu napadá žalobce (dále jen „stěžovatel“) z důvodů § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Za prvé, stěžovatel tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil otázku možnosti stěžovatele, respektive jeho právního zástupce, nahlédnout do utajované části spisu a seznámit se s důvody označení stěžovatele za nežádoucí osobu. Stěžovatel poukazuje na údajnou nelogičnost a rozporuplnost zacházení s utajovanými skutečnostmi před městským soudem: míra závažnosti údajného ohrožení zájmů ČR byla žalovaným a poté i městským soudem kvalifikována stupněm *závažný*, ale i přesto byl následně stupeň utajení předmětných informací dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, uveden pouze dle § 4 písm. d) daného zákona, tedy v režimu *vyhrazené*. Režim utajení „vyhrazené“ přitom znamená, že se jedná pouze o informace, jejichž vyjádření by bylo pouze nevýhodné pro zájmy ČR, ale nikoliv, že by způsobilo závažnou újmu. Z těchto důvodů měl dle stěžovatele městský soud postupovat podle § 45 odst. 6 s. ř. s.: po řádném poučení měl umožnit stěžovateli nahlédnutí do utajované části spisu za účelem umožnění vedení efektivní procesní obrany.

[9] Za druhé, městský soud se dle stěžovatele argumentačně nevypořádal se samotným obsahem utajované části spisu. V odůvodnění svého rozhodnutí pouze konstatoval, že v utajované části spisu jsou obsaženy konkrétní skutečnosti, které odůvodňují vedení stěžovatele v ENO a SIS II. V souladu s rozsudkem NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, měl však městský soud tyto informace hodnotit ze všech relevantních hledisek, zejména jejich věrohodnost a informační hodnotu. Z napadeného rozhodnutí však není vůbec zřejmé, zda a jak tak městský soud učinil.

[10] Za třetí, ani z ústního jednání konaném před městským soudem dne 1. 6. 2022 není zřejmé, z jakých důkazů městský soud při svém rozhodování vycházel a jakým způsobem tyto důkazy prováděl. Městský soud v rámci ústního jednání konstatoval, že nebude provádět důkaz utajovanou částí spisu. V rámci vyhotovení rozsudku ale městský soud z informací obsažených v utajované části spisu jasně vychází a v určité minimální míře je hodnotí a komentuje. V takovém případě by ale městský soud postupoval v rozporu s § 45 odst. 4 s. ř. s., neboť podle tohoto ustanovení nelze z nahlížení vyloučit části spisu uvedené v § 45 odst. 3 s. ř. s., jimiž byl nebo bude prováděn důkaz. Stěžovateli však městský soud nahlédnutí do utajované části spisu neumožnil. Konečně kdyby městský soud dokazování utajovanou částí spisu neprovedl, tak by vlastně neměl své věcné závěry učiněné v napadeném rozhodnutí vůbec oč opřít.

[11] Závěrem v rámci své rekapitulace stěžovatel podtrhuje, že bez nahlédnutí do utajované části spisu se nemůže stěžovatel jakkoliv bránit proti tvrzením žalovaného a tvrzením Městského soudu. Je tak porušena rovnost zbraní. Není tak možné provést jakékoliv důkazní prostředky v řízení před soudem. Došlo k zásadnímu porušení zásady kontradiktornosti řízení a zásady rovnosti zbraní, které jsou základní atributy řízení v demokratickém právním státě.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Předně zdůraznil, že pokračující důvodnost zařazení cizince do ENO přezkoumává Policie ČR v souladu s § 154 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. jedenkrát ročně anebo vždy, získá-li poznatky tyto důvody zpochybňující. V případě stěžovatele provedla Policie ČR přezkum jeho zařazení do ENO a důvody tohoto zařazení naposledy ke dni 4. srpnu 2022, kdy byla opět potvrzena důvodnost zařazení stěžovatele do ENO a v důsledku toho zařazení do SIS II. Žalovaný rovněž podtrhl, že městský soud se s utajovanou částí spisu v plném rozsahu seznámil. Po jeho prostudování potvrdil správnost postupu Policie ČR co do důvodnosti zařazení stěžovatele do obou evidencí, tak co do přiměřenosti tohoto kroku s ohledem privátní sféru stěžovatele.

[13] Spolu s vyjádřením ke kasační stížnosti předložil žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu spisový materiál, sestávající jednak ze spisu vedeného na Odboru pověřence pro ochranu osobních údajů Policejního prezidenta, jednak ze spisového materiálu vedeného na Ředitelství služby cizinecké policie. Žalovaný uvedl, že část spisového materiálu Ředitelství služby cizinecké policie je vedena jako utajovaná informace stupně utajení vyhrazené ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Žalovaný proto v souladu s § 45 odst. 3 s. ř. s. požádal o vyloučení této části spisu z možnosti nahlížení do spisu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Kasační stížností se NSS zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Následně NSS přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné úvodem připomenout věcný a právní rámec, ve kterém se projednávána věc nalézá. Věcným rámcem projednáváné věci je *zákonnost zpracovávání osobních údajů* stěžovatele orgány Policie ČR. *Předmětem řízení* je tak přezkum důvodů, pro které jsou zpracovávány osobní údaje žalobce, respektive zjištění, zda tyto důvody již neodpadly, tj. zda není dán důvod pro výmaz (tedy ukončení dalšího zpracovávání) osobních údajů žalovaným. *Právním rámcem* těchto úvah jsou pak odpovídající ustanovení přímo aplikovatelného práva Evropské unie: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. L 119/1 ze dne 4. 5. 2016), stejně jako

pokračování

ustanovení kapitoly VI (ochrana údajů) nařízení č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006, o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (Úř. věst. L 381/4 ze dne 28. 12. 2006). V rovině vnitrostátní jsou to pak zákon č. 110/2019 Sb., o zpracovávání osobních údajů, který je však použitelný pouze do té míry, pokud přímo aplikovatelné nařízení EU nestanoví jinak, stejně jako odpovídající ustanovení zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů.

[17] Zatímco předpisy na ochranu osobních údajů (nařízení č. 2016/679 a zákon č. 110/2019 Sb.) poskytují obecný procesní a institucionální rámec zpracovávání osobních údajů, nařízení č. 1987/2006, respektive zákon č. 273/2008 Sb. a č. 326/1999 Sb., pak poskytují právní základ pro nakládání s osobními údaji ve smyslu článku 6 odst. 1 písm. c) či e) a odst. 3 nařízení č. 2016/679. V tomto věcném a právním rámci se pak vede spor o *pokračující důvodnost zpracovávání osobních údajů stěžovatele, respektive nevyhovění jeho žádosti o výmaz těchto údajů* podle čl. 41 odst. 5 nařízení č. 1987/2006, respektive § 29 zákona č. 110/2009 Sb., obé v obecné rovině ukotveny do čl. 17 nařízení č. 2019/679.

[18] V tomto právním a věcném rámci se NSS kasační stížností zabýval. Předmětem žádosti o sdělení rozsahu zpracování osobních údajů, případně doprovázené žádostí o výmaz těchto údajů, není a ani nemůže být dokazování pravdivosti každého údaje k osobě stěžovatele existující v databázích žalovaného, jak naznačuje stěžovatel s odkazem na obranu svých procesních práv a námitky ohledně absence kontradiktornosti řízení, rovnosti zbraní, a nemožnost se vůči tvrzením žalovaného účinně vymezit, apod. V tomto ohledu se zdá, že stěžovatel ve své argumentaci poněkud posouvá předmět řízení: tím není procesní obrana stěžovatele proti údajným nesprávným tvrzením žalovaného, která by měla být dokazována ve standardech bezmála soudního řízení trestního, ale prosté zjištění v rámci řízení správního vyvolaného stěžovatelem, zda má žalobce jak zákonný titul, tak důvod pro zpracovávání jeho osobních údajů, to vše v kontextu z povahy věci dosti výrazně omezeného práva na informace z důvodu zajištění národní bezpečnosti, obrany, veřejné bezpečnosti, a obdobně definovaných veřejných zájmů, výslovně stanovených jak na úrovni unijní (čl. 42 odst. 2 nařízení 1987/2006) tak vnitrostátní (§ 29 zákona č. 110/2009 Sb.).

[19] Klíčovou otázkou, která předznamenává vypořádání všech tří specifických kasačních námitek stěžovatele, je tak celková důvodnost zpracovávání jeho osobních údajů orgány Policie ČR na základě § 154 zákona č. 326/1999 Sb., respektive zároveň čl. 24 odst. 2 nařízení č. 1987/2006. S touto otázkou se co do důvodnosti, tak co do přiměřenosti následků, vypořádal městský soud v bodech 38 až 42 napadeného rozsudku. Posouzení tam učiněnému nemá NSS co vytknout. Také rozhodující senát NSS se v plném složení seznámil s obsahem utajované části spisu, která byla NSS postoupena odděleně od zbylé části spisu, a odpovídajícím způsobem zabezpečena. Rovněž NSS je po jeho prostudování toho názoru, že tam uvedené skutečnosti plně odůvodňují závěr městského soudu, respektive žalovaného, že zákonné požadavky pro zpracovávání osobních údajů stěžovatele a jeho zahrnutí do odpovídajících databází byly dány.

[20] Pokud se týká specifické námitky stěžovatele ohledně nezákonného odepření nahlížení do utajované části spisu ze strany městského soudu, NSS připomíná, že správní

spis je podkladem pro rozhodování soudu. Jeho obsahem se však v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.) důkaz neprovádí. Soud k jeho obsahu pouze přihlíží (srov. § 52 ve spojení s § 77 odst. 2 s. ř. s.). Protože obsahem utajované ani neutajované části spisu nebyl v řízení před městským soudem prováděn žádný důkaz, pak daná situace ani nemůže vstoupit, navzdory tvrzením stěžovatele, do hypotézy ustanovení první věty § 45 odst. 4 s. ř. s., totiž že z nahlížení *nelze vyloučit ty části spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz soudem*.

[21] Na situaci stěžovatele naopak plně dopadá třetí věta § 45 odst. 4 s. ř. s.: *„Písemnosti nebo záznamy, které byly v řízení před správním orgánem uchovávány odděleně mimo spis a na něž se nevztahovala ustanovení o nahlížení do spisu, lze poskytnout k nahlížení jen tehdy, pokud předseda senátu rozhodne, že tím nemůže dojít k obrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie.“* V dané věci stěžovatel k utajované části spisu nikdy přístup neměl, a to ani v řízení před správním orgánem. Úvahu předvídanou citovaným ustanovením učinil městský soud v bodě 39 svého rozsudku. Došel k závěru, že nejenom byl dán důvod vést v řízení před správním orgánem utajenou část spisu odděleně, ale že tento důvod trval i v řízení před městským soudem. Městský soud proto neumožnil stěžovateli do utajované části spisu nahlédnout, ani nekonstatoval jeho obsah při jednání.

[22] Ani tomuto postupu městského soudu nelze nic vytknout. Jde o úvahu s ohledem na předmět řízení a obsah utajované části spisu korektní, která plně reflektuje jak ustanovení § 45 s. ř. s., tak podstatu výjimky veřejného pořádku v kontextu omezení práva na přístup k informacím ohledně zpracovávání osobních údajů fyzických osob.

[23] To samé platí i s ohledem na druhou kasační námitku stěžovatele, totiž že se městský soud ve svém rozhodnutí argumentačně nevypořádal se samotným obsahem utajované části spisu, ale pouze konstatoval, že utajovaná část spisu obsahovala konkrétní skutečnosti, které vedení stěžovatele v evidencích ENO a SIS II odůvodňovaly. Předně by bylo poněkud paradoxní, kdyby poté, co byly některé skutečnosti označeny za utajované, by musely být následně „odtajněny“ pro účely odůvodňování soudního rozhodnutí. Stěžovatelem citovaný rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101 nevede k jinému závěru, snad právě naopak. V něm NSS podtrh význam plné soudní kontroly jako protiváhy k omezenému přístupu účastníka řízení k utajovaným skutečnostem. Omezený přístup účastníka řízení k určitým utajovaným skutečnostem, a logicky proto absence jejich specifického hodnocení ve veřejně přístupném odůvodnění soudního rozhodnutí, bude suplována plným přístupem soudu a přezkumu všech utajovaných skutečností, na kterých správní orgán založil své rozhodnutí (srov. rovněž rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, ve kterém odkázal na předchozí rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 As 9/2010-94, a na něj navazující rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 11. 2015, *Regner proti České republice*, stížnost č. 35289/11, jímž byl přístup NSS aprobován, stejně jako v následném rozsudku velkého senátu ESLP v téže věci ze dne 19. 9. 2017). Obdobně v kontextu rozhodování v rámci práva Unie, srov. kupř. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 4. června 2013 ve věci *ZZ proti Secretary of State for the Home Department*, věc C-300/11, body 54 an., kde Soudní dvůr EU rovněž akceptoval, že v soudním i správním řízení může být nezbytné nesdělít dotčené osobě určité informace především s ohledem na ochranu veřejné bezpečnosti a další naléhavé veřejné zájmy.

pokračování

[24] Konečně pokud se týká první námitky stěžovatele, tedy údajně nelogické klasifikace utajovaných skutečností ze strany městského soudu a žalovaného, NSS v tomto ohledu plně sdílí názor žalovaného. Stěžovatel směšuje dvě různé věci. Závažnost potenciálního narušení veřejného pořádku je stanovena v § 154 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. jako podmínka zápisu do ENO: „...by tento cizinec při pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, *závažným* způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví...“. Naproti tomu ustanovení § 4 písm. d) zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, definuje stupeň utajení „vyhrazené“ jako „jestliže její vyžrazení neoprávněné osobě nebo zneužití může být *nevýhodné* pro zájmy České republiky“ (v obou případech zvýraznění v citátu přidáno NSS).

[25] Jedná se o dva různé právní režimy. Závažnost narušení veřejného pořádku podle zákona o pobytu cizinců se vztahuje k míře potenciálního rizika, která může nastat při pobytu daného cizince na území ČR. Naproti tomu stupeň utajení podle zákona o ochraně utajovaných skutečností vymezuje předpokládanou intenzitu újmy, která by mohla nastat vůči zájmům ČR v případě vyžrazení daného typu informace. Žádný rozpor či alogičnost v přístupu městského soudu tak nevystává.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[27] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. NSS nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel v něm neměl úspěch. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. listopadu 2022

David Hipšr
předseda senátu