



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **T. D.**, zastoupen Mgr. Akbulatem Kadievem, advokátem, se sídlem Václavské náměstí 775/8, Praha 1, proti žalovanému: **Policejní prezídium České republiky**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2022, č. j. PPR-21153-7/ČJ-2021-990115, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2023, č. j. 8 A 58/2022 - 41,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2023, č. j. 8 A 58/2022 - 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Žalobce podal dne 7. 3. 2022 k žalovanému žádost podle § 28 odst. 1 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve spojení s § 84 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a čl. 41 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému II, a čl. 58 rozhodnutí Rady 2007/533/SV ze dne 12. června 2007 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému II. V této žádosti se domáhal:

1. sdělení přesného rozsahu osobních údajů, které jsou o něm zpracovávány (jaké osobní údaje žadatele jsou zpracovávány) v evidenci nežádoucích osob (dále též „ENO“),
2. označení rozhodnutí, důkazů nebo jiných podkladů, které posloužily pro zařazení žadatele do ENO, a rozhodnutí, důkazů nebo jiných podkladů, které jsou důvodem pro ponechání žadatele v evidenci nežádoucích osob ke dni podání této žádosti – pokud je žadatel stále v evidenci nežádoucích osob,
3. likvidace osobních údajů žadatele z ENO a Schengenského informačního systému II. generace (dále též „SIS II“), tj. vyřazení žadatele z ENO a SIS II, a umožnění vstupu žadatele na území České republiky.

[2] Žalovaný po dvou urgencích ze strany žalobce vydal dne 17. 5. 2022 v záhlaví specifikované rozhodnutí (sdělení), v němž k první otázce žalobce uvedl, že *Schengenský informační systém II zpracovává k žalobci tyto kategorie osobních údajů: základní identifikační údaje, fotografii a otisky prstů a další verze totožnosti jako alias*, platnost záznamu je do 4. 1. 2023. Na druhou otázku žalovaný odpověděl, že podkladem pro zařazení žalobce do ENO, resp. pro jeho ponechání v této evidenci, jsou požadavky zadavatele, tedy osoby uvedené v § 154 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) jako subjektu, jehož požadavek je pro policii závazný. V souvislosti se třetím požadavkem žalobce žalovaný přezkoumal důvody, které vedly k zařazení žalobce do ENO a SIS II, se závěrem, že tyto důvody nadále trvají, a tedy že by žalobce mohl při pobytu na území České republiky a v ostatních zemích schengenského prostoru závažným způsobem narušit veřejný pořádek a zároveň ohrozit bezpečnost smluvních států a dalších zájmů, na základě závazku vyplývajícího z mezinárodních smluv, na které žalovaný odkázal. Žalovaný tedy požadavku na výmaz osobních údajů žalobce z ENO a SIS II nevyhověl.

[3] Žalovaný zároveň vysvětlil, že důvody zařazení žalobce do uvedených evidencí (existence důvodného nebezpečí, že by mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu páčáním činnosti, která by vedla k užití síly a k ohrožení jiných osob respektive jejich života, zdraví a majetku a rovněž by mohl ohrozit bezpečnost státu jiným obdobným způsobem např. styky s lidmi, praktikujícími činnosti ohrožující bezpečnost státu) jsou tak závažné, že nelze k dané věci poskytnout bližší informace s odkazem na § 28 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou městský soud neshledal důvodnou a zamítl ji. Podle městského soudu se žalovaný jako spravující orgán řádně zabýval žádostí žalobce a vyřídil ji způsobem, který odpovídá požadavkům zákona o zpracování osobních údajů. Absence konkrétních a detailních informací o tom, proč je žalobce evidován v ENO, resp. v SIS II, a proč jej nelze z těchto evidencí vyřadit, tedy neznamená ani nezákonnost napadeného sdělení, ani jeho nepřezkoumatelnost, neboť citovaný zákon právě takovou formu vyřízení žádosti v odůvodněných případech předepisuje.

II. Důvody kasační stížnosti

pokračování

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, případně aby zvažil rovněž zrušení rozhodnutí žalovaného.

[6] Žalovaný ve svém rozhodnutí v části týkající se druhého a třetího požadavku stěžovatelovy žádosti pouze odkazuje na příslušná ustanovení právních předpisů upravujících evidenci nežádoucích osob, avšak neuvádí žádné konkrétní podklady či důvody vztahující se ke stěžovateli. Městský soud se nijak nezabýval správností aplikace zákonných ustanovení na konkrétní případ, resp. nijak nezkoumal skutkový stav věci. Napadený rozsudek má spíše obecný výkladový charakter. Zejména z něj nevyplývá, že by soud prostudoval listiny zařazené do utajované části spisu, aby tak ověřil důvodnost závěrů napadeného rozhodnutí (k tomu stěžovatel odkázal na postup městského soudu v jiné věci potvrzený rozsudkem NSS ze dne 24. 11. 2022, č. j. 7 As 171/2022 - 24). Soud se podle stěžovatele nemůže omezit na pouhé konstatování, že žalovaný přezkoumal důvody pro vedení žalobce v příslušné evidenci, ale musí sám postup žalovaného přezkoumat a případně důvody tvrzené žalovaným potvrdit.

[7] Skutečnost, že by měl soud rozhodovat na základě konkrétních utajovaných informací, vyplývá rovněž ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101, které potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 29. 9. 2020, zn. III. ÚS 22/20. Městský soud ve věci stěžovatele přístup k daným informacím měl, resp. jednoznačně mít měl, avšak je zřejmě nijak nehodnotil. O laxním přístupu soudu v dané věci vypovídá i formální a jazyková stránka napadeného rozsudku.

[8] Stěžovatel si je sice vědom, že z povahy věci mu nelze sdělit či popsat konkrétní operativní prostředky s ohledem na jejich důvěrnou povahu, to ovšem nikterak nevylučuje možnost sdělení, na jakém základě byl stěžovatel do ENO zařazen, např. zda takto bylo učiněno na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy, příp. požadavku ústředního správního úřadu České republiky. Městský soud na jednu stranu uvedl, že žalovaný se řádně zabýval žádostí žalobce a vyřídil ji v souladu se zákonem o zpracování osobních údajů, na druhou stranu však tento postup neposoudil i ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Policie totiž po přezkumu důvodů, které vedly k zařazení cizince do evidence nežádoucích osob podle § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců cizince v ENO ponechá, nebo jej z této evidence neprodleně vyřadí. Pokud městský soud toto posouzení učinil, měl jej rovněž výslovně vyjádřit, nikoliv pouze odkázat na znění tohoto zákona (viz body 35 a 36 napadeného rozsudku). Podle stěžovatele je tedy napadané rozhodnutí nezákonné i nepřezkoumatelné.

[9] Městský soud tedy měl závěr žalovaného o nutnosti ponechání stěžovatele v ENO řádně přezkoumat, jak vyplývá např. z jiného rozsudku tohoto soudu ze dne 31. 8. 2023, č. j. 15 A 1/2020 - 67. V souvislosti s nároky na odůvodnění ponechání cizince v systému SIS II odkázal stěžovatel rovněž na rozsudky městského soudu ze dne 14. 8. 2023, č. j. 10 A 170/2019 - 96, a ze dne 17. 7. 2018, č. j. 14 A 59/2017 - 52. Stěžovatel dodal, že Česká republika je jedinou členskou zemí schengenského prostoru a Evropské unie, která

stěžovatele zařadila do evidence nežádoucích osob. Stěžovatel se přitom řadu let oprávněně zdržuje na území Řecké republiky, kde není trestně stíhán, ani zde nebyl pravomocně odsouzen za žádný trestný čin.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[10] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Uvedl, že stěžovatelovu žádost vyřídil řádným a zákonným způsobem.

[11] K vedení části spisového materiálu v utajovaném režimu žalovaný poznamenal, že vzhledem k tomu, že byl stěžovatel zařazen do evidence nežádoucích osob na základě § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, postupovala Policie České republiky v souladu s § 169m téhož zákona, podle něhož se písemnosti nebo záznamy, které obsahují utajované informace, v řízení podle tohoto zákona uchovávají odděleně mimo spis a nestávají se jeho součástí. 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 Policie České republiky řídila při jejich hodnocení, a důvody vydání rozhodnutí se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi. Důvody zařazení záznamu stěžovatele do ENO a SIS II vyplývají z operativních poznatků oprávněného zadavatele, kdy tyto, včetně označení oprávněného zadavatele, jsou natolik závažné, že jsou vedeny v režimu „Vyhrazené“ podle § 4 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

[12] Stěžovatel ve své replice uvedl, že žalovaný ve vyjádření pouze opakuje své argumenty, tedy zejména ustanovení právních předpisů. Zdůraznil, že již z povahy řízení, v němž stěžovatel obecně nemá možnost nahlédnout do spisového materiálu, vyplývá, že stěžovatel nemá příliš mnoho prostředků, jak brojit proti nezákonnému rozhodnutí, nežli žádat soud vyšší instance o přezkum postupu městského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, ke které je případně povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne

pokračování

11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75).

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek kritéria přezkoumatelnosti nesplňuje. Z jeho odůvodnění totiž není vůbec zřejmé, jak se městský soud vypořádal s konkrétními skutkovými okolnostmi věci obsaženými ve správním spisu, konkrétně v jeho utajované části.

[17] Pro posouzení věci je totiž podstatná skutečnost, že podklady, na jejichž základě byl stěžovatel zařazen do ENO a SIS II, jsou vedeny v režimu utajení, resp. jsou součástí utajované části spisu, kterou vedl žalovaný odděleně od další spisové dokumentace. Stěžovateli proto logicky nelze (ani pro účely soudního rozhodnutí) zpřístupnit informace, které jsou označeny za utajované; v opačném případě by došlo ke zmaření samotného účelu jejich utajení. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2023, č. j. 4 Azs 283/2023 - 27, vysvětlil, že je třeba vzít v potaz legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a neuvádět do rozhodnutí takové důvody, jejichž zveřejnění by tento zájem ohrožovalo. V tomto smyslu tedy rozhodnutí, v němž nejsou uvedeny konkrétní důvody pro zařazení stěžovatele do evidence nežádoucích osob, jelikož se jedná o utajované informace, jen proto nelze označit za vadné, neboť právní předpisy umožňují v rozhodnutí tyto důvody neuvádět. Přezkoumatelnost rozhodnutí je pak zajištěna, byť nepochybně obtížněji než u „běžných“ správních rozhodnutí tím, že orgán, jenž má pravomoc správní rozhodnutí přezkoumávat, tj. v první řadě soudy ve správním soudnictví, musí mít neomezený přístup k podkladům rozhodnutí obsaženým v celém správním spisu (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS).

[18] V rozsudku ze dne 24. 11. 2022, č. j. 7 As 171/2022-24, kasační soud konstatoval, že „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 nesdělit dotčené osobě určité informace především s ohledem na ochranu veřejné bezpečnosti a další naléhavé veřejné zájmy.“

[19] Pro soudní přezkum to konkrétně znamená, že ve vztahu k informacím, jež nejsou účastníku řízení zpřístupněny, neplatí, že se soud zásadně musí držet pouze v mezích žalobních bodů. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. je proto v daném případě nepoužitelné, neboť jeho aplikací by došlo k faktickému odepření soudní ochrany. Účastník řízení nemůže

efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem. V této specifické situaci to naopak musí být soud, který „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví důležitými (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2020, sp. zn. III. ÚS 22/20).

[20] Úkolem městského soudu tedy bylo přezkoumat závěry žalovaného a ověřit, i nad rámec žalobních námitek, zda odpovídají podkladům obsaženým v utajované části správního spisu. Z odůvodnění napadeného rozsudku však nevyplývá, že by tak městský soud v posuzované věci učinil. Omezil se na pouhé konstatování, že žalovaný nepochybil, pokud stěžovateli nesdělil konkrétní informace o jeho zařazení a ponechání v ENO a SIS II s ohledem na utajovaný charakter těchto informací. Tím ovšem do značné míry odepřel stěžovateli právo na soudní ochranu, která má v případě přezkumu rozhodnutí podložených utajovanými informacemi specifickou povahu, neboť se nezabýval otázkou, zda utajovaná část spisového materiálu skutečně obsahuje takové podklady, z nichž je možné učinit spolehlivý závěr o tom, že by stěžovatel mohl při pobytu na území České republiky a v ostatních zemích schengenského prostoru závažným způsobem narušit veřejný pořádek a zároveň ohrozit bezpečnost smluvních států a dalších zájmů. Napadený rozsudek je tedy nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění. Z odůvodnění vůbec není zřejmé, že by utajovanou část spisu prostudoval a ověřil tak, že tam uvedené informace skutečně odůvodňují závěr žalovaného, že byly dány zákonné požadavky pro zpracovávání osobních údajů stěžovatele a jeho zahrnutí do odpovídajících databází, včetně důvodů pro ponechání stěžovatele v těchto databázích.

V. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tak rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.). V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy v souladu s výše uvedenými závěry kasačního soudu přezkoumá důvodnost závěrů žalovaného v utajované části spisového materiálu, a to i nad rámec žalobní argumentace. V rozsudku pak výslovně uvede, že se těmito skutečnostmi zabýval, a v mezích, v nichž nedojde k ohrožení zájmu na ochraně utajovaných informací, je zhodnotí, zda byly způsobitelným podkladem pro rozhodnutí žalovaného.

[22] V dalším řízení rozhodne městský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. března 2024

pokračování

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu