



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: **Y. K.**, zastoupeného JUDr. Milanem Štembergem, advokátem se sídlem Cyrila Boudy 1444, Kladno, proti žalovanému: **Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 2**, se sídlem Lazarská 4/10, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2024, č. j. SPR 212/2023-25, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2025, č. j. 17 A 76/2024 - 24,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2025, č. j. 17 A 76/2024 - 24, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 2 ze dne 31. 5. 2024, č. j. SPR 212/2023-25, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný je **povinen** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce JUDr. Milana Štemberga, advokáta se sídlem Cyrila Boudy 1444, Kladno, na náhradě nákladů řízení částku ve výši 22 362,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Žalobce se na žalovaného obrátil s žádostí ze dne 21. 5. 2024, již se s odkazem na čl. 14 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV

(dále jen „směrnice 2016/680“), a § 28 odst. 1 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, domáhal sdělení informace o všech zpracováních jeho osobních údajů, ke kterým došlo či dochází u žalovaného a Policie ČR od 8. 7. 2017 do podání žádosti.

[2] Na tuto žádost reagoval žalovaný sdělením ze dne 31. 5. 2024, č. j. SPR 212/2023-25 (dále jen „napadené rozhodnutí“), v němž žalobce vyrozuměl, že zpracovává pouze jeho osobní údaje v rozsahu: jméno a příjmení, datum narození a bydliště. Jiné údaje nezpracovává.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl. Uvedl, že žalovaný vede dílčí část informačního systému ISYZ, v němž také provedl lustraci žalobcových osobních údajů. Ze jmenovaného systému se informace propisují do Centrální evidence stíhaných osob (CESO), je tedy zjevné, že ani v této evidenci nemohou být údaje žalobce zpracovávány.

[4] Soud dále odmítl požadavek žalobce, aby v dané věci došlo k obrácení důkazního břemene. Shledal, že projednávaná věc nespadá pod případy, u nichž k přesunu důkazního břemene dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva, potažmo Ústavního soudu dochází. Tvzení žalobce, že mu žalovaný neposkytl pravdivou informaci ohledně rozsahu zpracovávaných údajů, je ničím nepodložené a založené na pouhých spekulacích.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podává proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Je přesvědčený, že městský soud nesprávně vyložil příslušná ustanovení směrnice 2016/680, 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 (dále jen „nařízení GDPR“) a zákona o zpracování osobních údajů, a nezohlednil závěry vyplývající z rozsudku Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“) ze dne 16. 11. 2023, ve věci C-333/22, *Ligue des droits humains*. Městský soud byl povinen ověřit, zda negativní odpověď žalovaného znamená, že skutečně nezpracovává žádné stěžovatelovy údaje, anebo zda uplatňuje výjimku podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů a pouze jedná, jako by takové údaje nezpracovával. Pokud by se jednalo o druhou variantu, žalovaný by to měl výslovně uvést.

[7] Stěžovatel zdůrazňuje, že není v jeho moci zpracování osobních údajů žalovaným prokázat. Za těchto okolností vede tvrzení, že důkazní břemeno tíží stěžovatele, k odepření spravedlnosti a porušení zásady rovnosti zbraní. Stěžovatel předestřel důvody, které nasvědčují tomu, že by žalovaný mohl jeho údaje zpracovávat: 1) byl předmětem zájmu policejních orgánů v Belgii a Velké Británii, 2) v rozhodném období (8. 7. – 2. 8. 2017) se nacházel na území ČR, 3) přeshraniční policejní spolupráce běžně zahrnuje komunikaci s orgány země, v níž se osoba fyzicky nachází. Případ stěžovatele si proto заслужuje

pokračování

důkladnější a transparentnější ověřovací proces než prosté zamítnutí bez jakýchkoliv důkazů.

[8] Stěžejní výkladové vodítko relevantní evropské úpravy představuje rozsudek SDEU ve věci *Ligue des droits humains*, který odpovídá i na otázku, v jakém rozsahu mohou orgány činné v trestním řízení poskytovat omezené nebo žádné informace v reakci na žádosti subjektů zpracovávaných údajů. Stěžovatel má za to, že z odpovědi žalovaného by případně mělo být zřejmé, na základě jakého důvodu poskytnutí údajů odpírá.

[9] Městský soud nekriticky přijal tvrzení žalovaného, že ve svých informačních systémech provedl vyhledávání, aniž by v tomto směru požadoval jakékoliv důkazy. Stěžovatel poukazuje na rozsudek městského soudu ze dne 26. 2. 2025, č. j. 18 A 23/2024 - 56, v obdobné věci (žaloba stěžovatele proti jinému žalovanému), v níž se uvedený soud na rozdíl od nyní projednávané věci spornou právní otázkou zabýval podrobně a žalobě stěžovatele vyhověl.

[10] V neposlední řadě stěžovatel namítá, že si soud nepočínal nestranně, neboť nekriticky přejal urážlivé a medicínsky nepodložené charakteristiky stěžovatele, jak je uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě (tvrzení, že stěžovatel trpí paranoidně-perzekučním bludem apod.). Krom toho, že tvrzení žalovaného se nezakládají na pravdě, nemají pro posouzení věci z právního hlediska žádnou relevanci.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na obsah trestního oznámení ze dne 29. 5. 2020, v němž stěžovatel popisoval, k čemu mělo dojít v rozhodném období (od 8. 7. do 2. 8. 2017) na území ČR, tj. že byl přesvědčen, že ho neustále všechny osoby, s nimiž se setkal, pronásledují. Chování stěžovatele se dle mínění žalovaného vymyká normě a vykazuje znaky duševní poruchy. Skutečnost, že tato tvrzení zopakoval v rozsudku i městský soud, nikterak nezpochybňuje jeho nestrannost, ale naopak svědčí o tom, že dal prostor k vyjádření oběma stranám.

[12] Žalovaný tvrdí, že nezpracovává žádné jiné osobní údaje stěžovatele, krom těch, které uvedl v napadeném rozhodnutí. Ničím nepodložené domněnky stěžovatele, že tomu tak není, nemohou být důvodem pro přenesení důkazního břemene na žalovaného, který by pak byl nucen prokazovat negativní skutečnost. Rozsudek SDEU ve věci *Ligue des droits humains* není pro projednávanou věc relevantní již z toho důvodu, že žalovaný žádosti stěžovatele v plném rozsahu vyhověl a sdělil mu veškeré zpracovávané údaje. Ve svém vyjádření k žalobě dal žalovaný jednoznačně najevo, že výjimku podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů neuplatnil. Městský soud proto postupoval zcela správně, jestliže se touto čistě hypotetickou situací v posuzované věci nezabýval.

[13] Pro úplnost žalovaný uvádí, že Nejvyšší správní soud se již zabýval takřka totožným skutkovým stavem v rozsudku ze dne 9. 11. 2023, č. j. 3 As 288/2022 - 37, jímž zamítl kasační stížnost stěžovatele v jiné věci.

[14] Na vyjádření žalovaného stěžovatel dále reagoval rozsáhlou replikou, jejíž obsah je poněkud chaotický a v některých místech až obtížně srozumitelný. Poukazuje v ní předně na rozpor v rozhodovací činnosti městského soudu, neboť ve věci sp. zn. 18 A 23/2024 uvedený soud vycházel z rozsudku SDEU ve věci *Ligue des droits humains* a vyhověl mu. Trvá rovněž na tom, že z vyjádření žalovaného vůbec nevyplývá, zda byla v posuzované věci uplatněna výjimka podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů. Postup podle citovaného ustanovení lze využít jen výjimečně, za přesně stanovených podmínek a musí být zdokumentovaný takovým způsobem, který umožňuje účinný soudní přezkum. V posuzované věci takto žalovaný nepostupoval a nedostal tak požadavkům vyplývajícím z právních předpisů a judikatury SDEU. Správní spis neobsahuje žádné podklady, na jejichž základě by bylo možné postup žalovaného prověřit, a ani městský soud předložení takových podkladů nepožadoval. Soud vycházel toliko z ničím nepodložených tvrzení žalovaného, kterým bez dalšího uvěřil.

[15] Postup správních orgánů při vyřizování žádostí podle § 28 zákona o zpracování osobních údajů vykazuje dle mínění stěžovatele systémové nedostatky. Různá okresní státní zastupitelství reagovala na věcně shodné žádosti rozdílně. Pro žadatele je tedy postup příslušných orgánů nepředvídatelný. U všech těchto orgánů však platí, že jejich odpovědi jsou nedostatečně podložené a neodůvodněné.

[16] Žalovaný se dále vůbec nevyjádřil k časovému hledisku – nereflektoval, že žádost stěžovatele se týká období červenec – srpen 2017 (tj. již cca před 8 lety). Z čl. 15 směrnice 2016/680 vyplývá požadavek, aby omezení v souvislosti s poskytováním informací o zpracovávaných údajích platila pouze po nezbytně nutnou dobu. Ve věci C-203/15, *Tele2 Sverige*, SDEU vyslovil, že by měly být vždy poskytnuty informace, které již nemohou ohrozit probíhající vyšetřování. Časové hledisko je tedy klíčové pro posouzení proporcionality a nezbytnosti postupu žalovaného.

[17] Stěžovatel se dále ohrazuje vůči jednání žalovaného, který zneužívá stěžovatelem podané trestní oznámení k jeho dehonestaci. Žalovaný nemá příslušnou odbornou kvalifikaci, aby mohl činit závěry o tom, zda stěžovatel trpí psychickou poruchou. Městský soud situaci ještě vystupňoval tím, že předpokaté charakteristiky předkládané žalovaným nekriticky zopakoval v přezkoumávaném rozsudku. Používání nepodložených psychiatrických charakteristik představuje diskriminační praktiku a porušení práva na spravedlivý proces.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, má požadované náležitosti a je projednatelná.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Na úvod Nejvyšší správní soud připomíná rozsudek ze dne 18. 11. 2020, č. j. 4 Azs 246/2020-27, č. 4113/2021 Sb. NSS, v němž dovodil, že ačkoli písemná informace o vyřízení žádosti o poskytnutí zpracovávaných osobních údajů (§ 28 zákona o zpracování

pokračování

osobních údajů) poskytnutá podle § 30 odst. 4 téhož zákona není výsledkem správního řízení vedeného podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, či jiného procesního předpisu, jedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť naplňuje formální znaky rozhodnutí a je způsobilé zasáhnout do práv žadatele. Stěžovatel tedy v nyní projednávané věci v souladu s citovaným rozhodnutím a na něj navazující judikaturou volí cestu soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[21] Předmětem sporu je problematika zpracování osobních údajů za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost. Právní úprava této oblasti vychází z unijní směrnice 2016/680, ve vnitrostátním právu pak byla promítnuta do hlavy III zákona o zpracování osobních údajů. Ačkoli si zákon z legislativně technických důvodů pro vlastní potřeby vypůjčuje (prostřednictvím odkazu) i některé definice z nařízení GDPR (§ 24 odst. 2 zákona), je v ostatním právní úprava obsažená v hlavě III zcela samostatná. S výjimkou některých definic se tedy nařízení GDPR na materii upravenou v hlavě III zákona o ochraně osobních údajů nepoužije.

[22] Podle čl. 14 směrnice 2016/680: „S výhradou článku 15 členské státy stanoví, že subjekt údajů má právo získat od správce potvrzení, zda osobní údaje, které se ho týkají, jsou či nejsou zpracovávány, a pokud je tomu tak, má právo získat přístup k těmto osobním údajům a k následujícím informacím:

- a) účely a právní základ zpracování;
- b) kategorie dotčených osobních údajů;
- c) příjemci nebo kategorie příjemců, kterým byly osobní údaje zpřístupněny, zejména příjemci ve třetích zemích nebo v mezinárodních organizacích;
- d) pokud možno předpokládaná doba, po kterou budou osobní údaje uloženy, nebo není-li ji možné určit, kritéria použitá ke stanovení této doby;
- e) existence práva požadovat od správce opravu nebo výmaz osobních údajů týkajících se subjektu údajů nebo omezení jejich zpracování;
- f) právo podat stížnost u dozorového úřadu a kontaktní údaje tohoto úřadu;
- g) sdělení osobních údajů, které jsou předmětem zpracování, a veškerých dostupných informací o jejich původu.“

[23] Podle čl. 15 odst. 1 téže směrnice: „Členské státy mohou přijmout legislativní opatření, která přístup subjektů údajů k informacím úplně nebo částečně omezují v takovém rozsahu a na takovou dobu, jak je to v demokratické společnosti s náležitým přihlédnutím k základním právům a oprávněným zájmům dotčené fyzické osoby nutné a přiměřené, s cílem:

- a) zabránit maření úředních nebo právních šetření, vyšetřování nebo postupů;
- b) zabránit nepříznivému ovlivňování prevence, odhalování, vyšetřování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů;
- c) chránit veřejnou bezpečnost;
- d) chránit národní bezpečnost;
- e) chránit práva a svobody druhých.“

[24] Čl. 15 odst. 2 následně stanoví, že „členské státy mohou přijmout legislativní opatření s cílem určit kategorie zpracování, na něž se mohou plně nebo částečně vztahovat výjimky podle odstavce 1.“

[25] Podle čl. 15 odst. 3 a 4: „V případech uvedených v odstavcích 1 a 2 členské státy zajistí, aby správce bez zbytečného odkladu písemně informoval subjekt údajů o jakémkoli odmítnutí nebo omezení přístupu a o důvodech tohoto odmítnutí nebo omezení. Tyto informace není třeba uvádět, pokud by jejich poskytnutí ohrožovalo některý z účelů podle odstavce 1. Členské státy stanoví, že správce informuje subjekty údajů o možnosti podat stížnost u dozorového úřadu nebo žádat soudní ochranu. Členské státy stanoví, že správce zdokumentuje věcné či právní důvody, na nichž se rozhodnutí zakládá. Tyto informace se zpřístupní dozorovým úřadům.“

[26] Podle § 28 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů: „Spravující orgán na žádost subjektu údajů sdělí, zda zpracovává osobní údaje vztahující se k jeho osobě. Jestliže takové údaje spravující orgán zpracovává, předá je subjektu údajů a sdělí mu informace o

- a) účelu zpracování osobních údajů,
- b) právních předpisů, na základě kterých tyto údaje převážně zpracovává,
- c) příjemců, popřípadě kategorií příjemců,
- d) předpokládané doby uchování nebo způsobu jejího určení,
- e) právu požádat o opravu, omezení zpracování nebo výmaz osobních údajů a
- f) zdroji těchto údajů.“

[27] Podle odst. 2 téhož ustanovení: „Spravující orgán žádosti podle odstavce 1 nevyhoví, popřípadě vyhoví pouze částečně, pokud by vyhověním došlo k ohrožení

- a) plnění úkolu v oblasti předcházení, vyhledávání a odhalování trestné činnosti, stíhání trestných činů, výkonu trestů a ochranných opatření, zajišťování bezpečnosti České republiky nebo zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, včetně pátrání po osobách a věcech,
- b) průběhu řízení o přestupku, kázeňském přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku,
- c) ochrany utajovaných informací, nebo
- d) oprávněných zájmů třetí osoby.“

[28] Podle odst. 3 a 4 téhož ustanovení: „Pokud by vyhověním žádosti nebo sdělením o nevyhovění žádosti, včetně odůvodnění, došlo k ohrožení podle odstavce 2, spravující orgán informuje subjekt údajů stejně jako ty žadatele, jejichž osobní údaje nezpracovává. Spravující orgán vede o důvodech pro postup podle odstavců 2 a 3 dokumentaci, kterou uchovává nejméně 3 roky.“

IV.a) Obecná východiska

[29] Z citované právní úpravy je zjevné, že subjekt údajů má právo na informaci o údajích, které o něm příslušné orgány shromažďují a zpracovávají. Uvedené právo však není bezbřehé a zákon výslovně stanoví situace, za nichž spravující orgán žádosti o poskytnutí údajů nevyhoví, a dokonce, nastalou-li pro to zákonem stanovené předpoklady, může reagovat takovým způsobem, jako by údaje o žadateli nezpracovával, tzn. poskytne žadateli negativní odpověď, která však neodpovídá realitě (je nepravdivá). Jakkoliv je nepochybné, že uvedená právní úprava (nalézající předobraz v čl. 15 směrnice 2016/680) sleduje legitimní cíl, z pohledu následného soudního přezkumu zákonnosti postupu spravujícího orgánu přináší mnohé nesnáze. To tím spíše, že tento orgán obvykle nebude moci ani naznačit, zda využívá výjimky podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů. Již samotná taková zmínka by totiž zmařila účel sledovaný zákonem, neboť by z ní žadatel mohl

pokračování

dovodit, že spravující orgán zpracovává jeho osobní údaje v rozsahu, který mu nemůže sdělit (a tedy, že se o něj kupříkladu zajímají orgány činné v trestním řízení).

[30] V případě negativní odpovědi spravujícího orgánu na žádost podle § 28 zákona o zpracování osobních údajů (tj. tvrzení, že dotazovaný orgán údaje žadatele nezpracovává) tak mohou nastat v zásadě dvě situace. Spravující orgán údaje žadatele skutečně neshromažďuje, anebo je shromažďuje, ale má za to, že by vyhověním žádosti došlo k ohrožení zájmů uvedených v § 28 odst. 2 téhož zákona, pročez uplatňuje zákonem zakotvenou výjimku z poskytování informací a odpovídá záměrně nepravdivě. Žadatel však v každém případě disponuje toliko negativní odpovědí spravujícího orgánu a není s to zjistit, o kterou z uvedených variant se jedná. Žádný přínos pro něj nebude mít ani využití možnosti nahlédnutí do správního spisu, neboť ten zpravidla nebude žádné relevantní údaje obsahovat. V § 28 odst. 4 zákon o zpracování osobních údajů sice spravujícímu orgánu ukládá, aby o důvodech svého postupu vedl dokumentaci, tu by však byl nucen vést odděleně – v žalobci nezpřístupněné (utajované) části spisu.

[31] Žadatel se tedy z odpovědi spravujícího orgánu (správního rozhodnutí) ani ze spisu nedozví nic o důvodech, které k vydání negativního rozhodnutí vedly. Nutno dodat, že je přitom nerozhodné, zda se jedná o zcela negativní odpověď, či zda dotazovaný orgán zpracování určitých elementárních informací (v nyní projednávané věci jméno, příjmení, datum narození a adresa) připustí. V každém případě si žadatel nemůže být jistý, že spravující orgán nezpracovává další informace, u nichž uplatňuje výjimku podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů. Má-li přitom podezření, že odpověď spravujícího orgánu je nepravdivá či neúplná, nebo že pro uplatnění zákonné výjimky nejsou splněny podmínky, nemá s ohledem na panující informační vakuum žádnou možnost své tvrzení prokázat.

[32] Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že v případě přezkumu rozhodnutí, jímž spravující orgán na žádost podle § 28 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů žadateli sdělí, že nezpracovává jeho osobní údaje, nastává poněkud nestandardní situace. Správní soudy se totiž dostávají do pozice, kdy přezkoumávají správní rozhodnutí, jehož vydání nepředchází vedení běžného správního řízení a obsahem samotného rozhodnutí pak může být pouze „výrok“ o neposkytnutí informací (či přesněji výrok, že dotazovaný subjekt žádné informace žadatele nezpracovává) bez jakéhokoliv odůvodnění a za situace, kdy tato informace může být v souladu se zákonem nepravdivá. Soudnímu přezkumu pak podléhá přímo samotné (prvostupňové) rozhodnutí o neposkytnutí informace, proti němuž není přípustný řádný opravný prostředek. Ve specifickém postavení se ocitá rovněž samotný žalobce, který je nucen tzv. „střílet naslepo“, neboť neví, zda žádné zpracovávané informace neexistují, nebo zda mu je pouze dotazovaný orgán odmítá poskytnout, popřípadě z jakého důvodu.

[33] Situaci tak lze v mnohém připodobnit přezkumu rozhodnutí, jejichž obsah závisí na obsahu utajovaných informací. U nich Nejvyšší správní soud dovodil, že „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 rozsudek ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101; z relevantní

judikatury Ústavního soudu viz kupříkladu nálezy ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, či ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04). Ve vztahu k informacím, které nejsou účastníku řízení zpřístupněny, tedy vychází kasační soud setrvale z premisy, že napadené rozhodnutí přezkoumávají soudy ve správním soudnictví i nad rámec žalobních bodů. V důsledku lpění na aplikaci § 75 odst. 2 s. ř. s. by totiž došlo k faktickému odepření soudní ochrany.

[34] Obdobným způsobem je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nezbytné přistupovat i k nyní posuzované věci. Ta je přitom oproti jiným případům, v nichž správní orgán vychází z utajovaných informací, unikátní v tom, že spravující orgán nemůže ve svém rozhodnutí žadateli uvést dokonce ani podstatu důvodů, které jej vedly k určité odpovědi (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 - 47). Tím spíše zde musí platit, že je třeba nalézt rovnováhu mezi dvěma protichůdnými zájmy – zájmem na zajištění spravedlivého procesu spočívajícím v řádném a plnohodnotném přezkoumání napadeného správního rozhodnutí a ochranou utajovaných informací, potažmo v posuzované věci zájmů uvedených v § 28 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů. Této rovnováhy však nelze dosáhnout jinak, než že na sebe soud převezme odpovědnost za kontrolu zákonnosti postupu spravujícího orgánu, aniž by kladl na žadatele o informace nepřiměřený, ne-li přímo nesplnitelný požadavek spočívající v unesení důkazního břemene a břemene tvrzení. Jedině soud totiž může na základě dokumentace vedené spravujícím orgánem (tuto povinnost mu ukládá § 28 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů) ověřit zákonnost jeho postupu a odlišit mezi dvěma v úvahu přicházejícími variantami (aniž by pochopitelně žadateli sdělil, o kterou z nich se jedná) – tj. zda dotazovaný orgán skutečně osobní údaje žadatele nezpracovává, či zda je zpracovává, ale byly naplněny podmínky pro uplatnění výjimky podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů.

[35] Nejvyšší správní soud vnímá důležitost ochrany veřejného zájmu na účinném vyšetřování trestné činnosti. S tím může v odůvodněných případech souviset i odepření poskytnutí údajů, respektive využití výjimky dle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů. Pokud však zákon o zpracování osobních údajů (v rámci transpozice směrnice 2016/680) upravuje takto specifický postup, který výrazně omezuje právo na informace o zpracovávaných údajích, je třeba příslušnou právní úpravu vykládat restriktivně takovým způsobem, aby tím nedošlo k úplnému faktickému vyprázdnění uvedeného práva. To předně znamená, že k využití výjimky je třeba přistupovat zdrženlivě a aplikovat ji jen a pouze tehdy, je-li to toho času nezbytně nutné za účelem ochrany zájmů uvedených v § 28 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů. Nelze tak kupříkladu paušálně tvrdit, že by nikdy nebylo možné poskytovat informace o údajích shromažďovaných orgány činnými v trestním řízení, ale je vždy třeba vážit každý případ individuálně. Pokud však již spravující orgán přikročí k neposkytnutí informací, je v takovém případě nezbytné, aby důvody svého postupu náležitě zdokumentoval (viz § 28 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů) a příslušnou část spisu (byť nebude přístupná samotnému žadateli) poskytl v případě následného soudního přezkumu správnímu soudu za účelem ověření zákonnosti jeho postupu.

[36] Tyto úvahy ostatně nalézají oporu i ve stěžejním rozsudku SDEU ve věci *Ligue des droits humains*. Jakkoliv se SDEU v odkazovaném rozhodnutí primárně zabýval výkladem čl. 17 směrnice 2016/680, který se týká otázky výkonu práv subjektů údajů prostřednictvím

pokračování

dozorového orgánu, závěry z něj vyplývající jsou v mnohém přenositelné i na věc, kterou nyní posuzuje Nejvyšší správní soud.

[37] SDEU v citovaném rozsudku vyzdvihl nutnost ověření existence legitimního účelu odepření informací a s tím související zajištění účinné soudní ochrany (čl. 47 Listina základních práv EU). V této souvislosti krom jiného konstatoval, že je na „členských státech, aby v rámci své procesní autonomie přijaly opatření nezbytná k tomu, aby v souladu s čl. 53 odst. 1 této směrnice zajistily účinný soudní přezkum jak existence a opodstatněnosti důvodů, které odůvodňovaly omezení těchto informací, tak řádného výkonu úlohy dozorového úřadu spočívající v ověření zákonnosti zpracování. V tomto ohledu musí být pojem, účinná soudní ochrana' uvedený v poslední uvedené ustanovení vykládán ve světle bodu 86 odůvodnění uvedené směrnice, podle kterého by soudy, u nichž je podána žaloba proti dozorovému úřadu, měly vykonávat soudní pravomoc v plném rozsahu, která by měla zahrnovat pravomoc řešit všechny skutkové a právní otázky, které jsou pro jimi projednávaný spor relevantní.“ Současně SDEU zdůraznil povinnost členských států zajistit, aby měl „příslušný soud k dispozici techniky a procesněprávní pravidla, které umožňují skloubit jednak legitimní úvahy týkající se cílů veřejného zájmu uvedených v čl. 13 odst. 3, čl. 15 odst. 3 a čl. 16 odst. 4 směrnice 2016/680, k nimž bylo přiblíženo vnitrostátními právními předpisy za účelem omezení informací poskytovaných subjektu údajů, a jednak nutnost poskytnout jednotlivcům v dostatečné míře možnost využít procesních práv, jako je právo být vyslechnut či zásada kontradiktornosti.“ Aby bylo možné považovat soudní přezkum za účinný, musí pak členské státy „stanovit pravidla umožňující příslušnému soudu seznámit se s veškerými odůvodněními i souvisejícími důkazy, na nichž tento úřad v tomto rámci založil ověření zákonnosti dotčeného zpracování údajů, jakož i závěry, které z něj vyvodil.“

[38] Nejvyšší správní soud opakuje, že uvedené závěry se nezbytně musí uplatnit i v případě přímého soudního přezkumu rozhodnutí spravujícího orgánu (to tím spíše, že zákon o zpracování osobních údajů nezakotvuje proti rozhodnutí o žádosti podle § 28 tohoto zákona řádný opravný prostředek). V praxi to tedy znamená, že správní soud nemůže při přezkumu rozhodnutí spravujícího orgánu lpět na obecných zásadách platných ve správním soudnictví (přezkum pouze v rozsahu žalobních bodů, unesení břemene tvrzení a břemena důkazního ze strany žalobce apod.), ale musí do značné míry suplovat procesní aktivitu žalobce. Zákonnost postupu spravujícího orgánu posoudí ze všech hledisek na základě spravujícím orgánem vedené dokumentace ve smyslu § 28 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů, kterou tento orgán soudu (na rozdíl od žalobce) může, či spíše je povinen poskytnout. Jakkoliv je uvedené řešení nesystémové a rozporné se základními principy, na nichž je vystavěno správní soudnictví, jedná se o jediný způsob, jakým jsou správní soudy za stávající právní úpravy schopny garantovat právo na účinnou soudní ochranu proti negativnímu rozhodnutí spravujícího orgánu, a tedy i dostát požadavkům vyplývajícím z evropského práva a citovaného rozsudku ve věci *Ligue des droits humains*. Svěřil-li zákonodárce přezkum postupu v uvedených věcech do působnosti správních soudů, nelze lpět na striktním dodržování zásad platných ve standardních věcech, pokud by v důsledku takového postupu došlo k popření samotného práva na účinný soudní přezkum, a tedy i na spravedlivý proces.

[39] Na žadatele o poskytnutí informace o zpracovávaných údajích ve smyslu § 28 zákona o zpracování osobních údajů nelze klást nesplnitelný požadavek, aby v řízení o žalobě

proti rozhodnutí spravujícího orgánu přestřel argumenty, které jsou způsobilé zpochybnit správnost a pravdivost uvedeného rozhodnutí. Takto již z podstaty věci není schopen učinit, neboť mezi žadatelem a spravujícím orgánem panuje absolutní informační disproporce. Dostane-li se žadateli odpovědi, že spravující orgán jeho údaje nezpracovává, je to právě a jen tento orgán, který si je vědom toho, zda je jeho odpověď pravdivá, či zda využívá výjimky podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů. Žadatel v tomto ohledu tápe, odpověď nenalezne ani v odůvodnění rozhodnutí (které bude v lepším případě jen velmi obecné, v horším případě pak vůbec žádné), ani v obsahu správního spisu (tedy minimálně ne v té části, která by mu byla přístupná). Z tohoto důvodu je úkolem soudu, aby za žalobce ověřil, zda si spravující orgán počínal v souladu se zákonem. Aby tak nicméně mohl učinit, musí mít přístup ke všem podkladům, z nichž spravující orgán vycházel (tzn. veřejné i neveřejné části spisu – viz § 28 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů) a z nichž je patrné, zda byly údaje žadatele spravujícím orgánem zpracovávány, či nikoli, popřípadě v jaké souvislosti, či v čem jsou tyto údaje relevantní z pohledu chráněných zájmů, o něž spravující orgán odepření či omezení informování opírá. Pokud by soud bez dalšího přijal ničím nepodložené tvrzení žalovaného, nemohl by dostát svému zákonnému poslání (ochrana veřejných subjektivních práv) a stal by se pouhým „rukojím“ spravujícího orgánu. Svojí autoritou by osvědčoval něco, co by neměl možnost jakkoliv ověřit; v konečném důsledku by se proto z rozhodování správního soudu stala pouhá iluze.

[40] Nejvyšší správní soud k tomu pro úplnost dodává, že nepřehlédl žalovaným odkazovaný rozsudek tohoto soudu ze dne 9. 11. 2023, č. j. 3 As 288/2022 - 37. Jím tento soud zamítl kasační stížnost téhož stěžovatele v (do značné míry) podobné věci, jakou posuzuje nyní. Vycházel přitom z ustálené judikatury (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 6 As 2/2003 - 66, ze dne 13. 10. 2021, č. j. 8 As 266/2020 - 52, ze dne 15. 11. 2022, č. j. 2 As 198/2021 - 43, či ze dne 22. 9. 2023, č. j. 2 As 278/2022 - 60) k problematice břemene tvrzení a důkazního břemene v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V citovaném rozsudku kasační soud uvedl, že „[s]těžovatel byl v posuzované věci povinen nejen tvrdit, z jakých důvodů je rozhodnutí žalovaného nezákonné, ale také své tvrzení prokázat“ a vytkl mu, že břemeno tvrzení a důkazní břemeno ve vztahu k prokázání nezákonnosti rozhodnutí žalovaného spravujícího orgánu neprokázal. S těmito závěry se nyní rozhodující senát neztotožňuje, neboť, jak podrobně vyložil výše, takový požadavek je pro žalobce v obdobných případech nesplnitelný (absence odůvodnění rozhodnutí, stěžejní podklady nemusí být součástí té části spisu, která je zpřístupněna žalobci atd.). V nyní projednávané věci nicméně nebyly splněny podmínky pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., neboť právní názor vyslovený v citovaném rozsudku třetího senátu byl již překonaný pozdějším rozsudkem SDEU ve věci *Ligue des droits humains*, v jehož světle neobstojí. Požadavku na účinnou soudní ochranu, jak ji SDEU zdůrazňuje v citovaném rozsudku (viz bod [37] tohoto rozhodnutí), nelze dostát, pokud by správní soudy lpěly na tom, aby žalobce v případě odpovědi spravujícího orgánu, že jeho údaje nezpracovává, tvrdil a prokázal, v čem spočívá nezákonnost tohoto rozhodnutí (v podrobnostech viz výše). Vezme-li přitom soud v potaz obsah a úroveň rozhodnutí o žádostech podle § 28 zákona o zpracování osobních údajů (která je dána i snahou „neprozradit“ žadateli nic, co by mohlo zmařit činnost orgánů činných v trestním řízení či jiných státních orgánů), mohlo by to ve svém důsledku vést i k porušení rovnosti stran řízení, neboť by soud bez dalšího vždy

pokračování

bezvýhradně důvěřoval žalovanému a upřednostnil jeho zpravidla ničím nepodložené tvrzení (vyjádřené ve výroku napadeného rozhodnutí) před obdobně nepodloženým tvrzením žalobce.

IV.b) Aplikace obecných východisek na projednávanou věc

[41] Spor vzniklý mezi stěžovatelem a žalovaným v nyní projednávané věci souvisí s dlouhodobou snahou stěžovatele domoci se informací o tom, zda byl v České republice v roce 2017 sledován orgány činnými v trestním řízení a zda byla případná s tím spojená zjištění předána do Velké Británie či Belgie. Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že stěžovatel se již tyto informace pokoušel získat různými cestami (viz např. řízení ve věcech sp. zn. 6 As 227/2022, či shora zmiňované řízení ve věci sp. zn. 3 As 288/2022), avšak bezúspěšně.

[42] V právě souzené věci se stěžovateli na jeho žádost podle § 28 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů dostalo od žalovaného pouze odpovědi, že zpracovává jeho základní údaje (jméno, příjmení, datum narození a bydliště); žádné jiné údaje pak nezpracovává. V řízení o žalobě označil městský soud tvrzení stěžovatele, že žalovaný eviduje i další jeho údaje za spekulace, které nejsou způsobilé zpochybnit správnost a zákonnost rozhodnutí žalovaného. Tento názor však nemůže optikou shora popsanych východisek obstát.

[43] Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí sestává jen z holého „výroku“, bez jakéhokoli odůvodnění, a současně ani správní spis neobsahuje žádné relevantní podklady, lze si jen stěží představit, jakou polemiku s obsahem napadeného rozhodnutí by vůbec mohl stěžovatel v řízení o žalobě předložit. S ohledem na nejednoznačnost odpovědi žalovaného pramenící z možnosti využití výjimky podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů (možnost nepravdivě tvrdit, že spravující orgán osobní údaje neshromažďuje) bylo však povinností městského soudu ověřit, zda žalovaný skutečně žádné osobní údaje stěžovatele nezpracovává, či zda využívá uvedené výjimky, popřípadě zda jsou pro takový postup splněny zákonné předpoklady. Takto si však městský soud nepočínal. V odůvodnění rozsudku sice uvedl, že žalovaný provedl lustraci v systému ISYZ, a to s negativním výsledkem, není však vůbec patrné, jakým způsobem k tomuto závěru dospěl. Nejenže nic takového nevyplývá ze správního spisu, ale netvrdil to ani v napadeném rozhodnutí, ani ve vyjádření k žalobě samotný žalovaný. V tomto ohledu je tedy rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný a již sama o sobě by tato skutečnost postačovala k jeho zrušení.

[44] Nejvyšší správní soud však nepovažoval za účelné zrušit pouze přezkoumávaný rozsudek a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení. Za dané situace by jmenovaný soud nemohl jinak, než bez dalšího zrušit i napadené rozhodnutí. Správní spis žalovaného totiž neobsahuje žádné podklady, které by umožňovaly ověřit správnost jeho postupu. Nejenže takové podklady nejsou v části přístupné stěžovateli, ale žalovaný zjevně ani nevede žádnou další oddělenou část spisu, kterou by byl schopen předložit pro účely přezkumu jeho postupu správnímu soudu.

[45] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti namítl, že v dané věci nevyužívá výjimky podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů, což dal dle svého mínění zřetelně najevo. Přehlíží však, že správní soud nemůže vycházet pouze z jeho ničím nepodloženého tvrzení a bez dalšího mu uvěřit. Aby rozhodnutí správního orgánu obstálo v soudním přezkumu, musí být v první řadě přezkoumatelné, tzn. musí z něj být zejména patrné, jak o věci správní orgán rozhodl a jakými úvahami byl při rozhodování věci veden. Důvody rozhodnutí přitom musí nalézat oporu ve správním spise. Pokud by tedy žalovaný tvrdil, že v dané věci tzv. „není co tajit“, měl možnost vtisknout své úvahy do odůvodnění rozhodnutí a současně do spisu založit podklady, které jeho závěry prokazují. Takto však neučinil. Za běžných okolností by takové rozhodnutí správního orgánu nemohlo obstát. Nicméně s ohledem na specifika úpravy obsažené v § 28 odst. 2 a 3 zákona o zpracování osobních údajů bylo povinností soudu zabývat se věcí blíže, a ověřit, zda se jedná o variantu, kdy žalovaný skutečně údaje stěžovatele nezpracovává, či zda pouze navenek reaguje takovým způsobem, jako by je nezpracovával.

[46] Jakkoliv se může celá situace jevit poněkud absurdní, s ohledem na stávající právní úpravu by ostatně dle přesvědčení soudu nebylo ani možné, aby se žalovaný otevřeně dovolával výjimky podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů. Pokud by tak učinil, došlo by ke zmaření účelu zákona a ohrožení jím chráněných zájmů. Aby bylo možné předejít zneužití institutu žádosti podle § 28 odst. 1 citovaného zákona osobami z kriminálního prostředí (které by se tak mohly jednoduše dozvědět, že se orgány činné v trestním řízení zajímají o jejich aktivity), jeví se jako vhodné, aby spravující orgány reagovaly naprosto totožným způsobem v případě, že údaje žadatele nezpracovávají, jakož i v případě, že je zpracovávají, ale využívají zákonné výjimky. A to včetně založení oddělené části spisu nepřístupné žadateli, která by v případě využití výjimky obsahovala dokumentaci k důvodům neposkytnutí informací (§ 28 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů), v opačné situaci pak pouze stručné podklady prokazující, že spravující orgán osobní údaje neeviduje (např. výtisk z informačního systému svědčící o provedení lustrace s negativním výsledkem). Na základě této části spisu pak může zákonnost postupu spravujícího orgánu posoudit dozorcí orgán či správní soud. Byť se jedná o řešení, které není zcela ideální, neboť může vést k nárůstu soudních sporů v obdobných věcech, za současného stavu je nejspíše jediné možné. Bezesporu totiž nelze přistoupit na to, aby správní soud vycházel pouze z nepodloženého tvrzení žalovaného, že v dané věci se o využití zákonné výjimky nejedná (čehož se v zásadě v projednávané věci domáhá žalovaný).

[47] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ani rozsudek městského soudu, ani napadené rozhodnutí nemůže obstát, neboť nenalézají oporu ve správním spise. Stěžejní část argumentace stěžovatele je proto důvodná. Kasační soud pak pouze pro úplnost ve stručnosti dodává, že za opodstatněné nepovažuje výtky stěžovatele, že městský soud přejal dehonestující výroky žalovaného ohledně jeho zdravotního stavu. Z obsahu rozsudku je totiž zřejmé, že soud v narační části rozsudku pouze v krátkosti shrnul vyjádření žalovaného. V odůvodnění však tvrzením o údajné stěžovatelově duševní poruše nepřisuzoval žádnou váhu a nepromítlo se nijak do důvodů jeho rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

pokračování

[48] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], zrušil Nejvyšší správní soud i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm se bude žalovaný řídit závazným právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, tzn. vyřídí žádost stěžovatele ze dne 21. 5. 2024 takovým způsobem, aby byla zákonnost jeho postupu ověřitelná ze strany soudu – zdokumentuje důvody svého rozhodnutí (viz § 28 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů) a umožní tak soudu přezkoumat, zda využívá výjimky dle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů či nikoliv, a v případě že tak činí, zda pro takový postup existují předpoklady. Dokumentaci ve smyslu § 28 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů má přitom možnost vést v režimu nepřístupném stěžovateli, aby tak nedošlo ke zmaření zájmů vymezených v 28 odst. 2 téhož zákona.

[49] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí žalovaného, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

[50] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který neměl ve věci úspěch. Stěžovateli náleží náhrada za zaplacené soudní poplatky – 3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti.

[51] Stěžovatel byl jak v řízení o žalobě, tak v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Některé z úkonů učinil zástupce stěžovatele přede dnem nabytí účinnosti novely advokátního tarifu provedené vyhláškou č. 258/2024 Sb., a tudíž se odměna za ně stanoví podle advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 (čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.). Jedná se o dva úkony právní služby v rámci řízení o žalobě, a to převzetí a příprava zastoupení a sepsání správní žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024], za něž náleží odměna ve výši 6 200 Kč (3 100 Kč za každý úkon) a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 600 Kč (300 Kč za každý úkon – viz § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024), celkově tedy 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele je plátcem DPH, zvýšil soud náhradu zastoupení o částku této daně, celkově se tedy v řízení o žalobě jedná o částku 8 228 Kč.

[52] V řízení o kasační stížnosti přiznal soud stěžovateli náhradu za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Za sepsání repliky soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jej nepovažoval za účelně vynaložený náklad – replika neobsahovala žádné zásadní nové skutečnosti a především se jednalo o podání, které bylo do značné míry zmatené a jen obtížně srozumitelné. Za jeden úkon v řízení o kasační stížnosti náleží stěžovateli částka ve výši 4 620 Kč, k ní je třeba připočíst 450 Kč jakožto paušální náhradu hotových výdajů. Uvedenou částku soud navýšil o DPH. Za zastupování v řízení o kasační stížnosti proto náleží odměna ve výši 6 134,70 Kč.

[53] Celkově je tedy žalovaný povinen uhradit stěžovateli náklady řízení ve výši 22 362,70 Kč, a to k rukám jeho zástupce JUDr. Milana Štemberga, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 23. června 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu