



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **A. T.**, zastoupený JUDr. Petrem Vališem, advokátem se sídlem Balbínova 1093/27, Praha 2, 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 19. 4. 2024, č. j. 6 A 8/2023-44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká žádosti cizince o sdělení údajů, které jsou o něm zpracovávány v evidenci nežádoucích osob (dále jen „ENO“) a v Schengenském informačním systému druhé generace (dále jen „SIS II“), a o výmaz těchto údajů podle § 28 a § 29 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, podle čl. 41 (již neplatného) 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) [dále jen „nařízení č. 1987/2006“], a podle čl. 58 (již rovněž neplatného) rozhodnutí Rady 2007/533/SVV ze dne 12. 6. 2007 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS). Předmětem přezkumu bylo rozhodnutí, kterým nebylo uvedené žádosti vyhověno z důvodu podle § 28 odst. 2 písm. a) zákona o zpracování osobních údajů a jehož podkladem byla utajovaná informace podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“).

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) je občanem Arménské republiky. Podle tvrzení uplatněných v žalobě mu příslušné orgány Spolkové republiky Německo po příletu do Hamburku dne 8. 7. 2019 odepřely vstup do schengenského prostoru z důvodu, že byl veden v SIS II. V dalším období opakovaně žádal Policii České republiky (dále jen „policie“) o sdělení informace o zpracování osobních údajů vztahujících se k jeho osobě v ENO a SIS II a jejich výmaz. Učinil tak žádostmi ze dne 2. 8. 2019, ze dne 23. 2. 2020 a ze dne 24. 3. 2021. Na jejich základě žalovaný stěžovateli sdělil, že byl označen za nežádoucí osobu podle § 154 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a že od 4. 1. 2019 je evidován v ENO podle § 154 odst. 6 tohoto zákona. Původně měl být evidován do 4. 1. 2020, ze sdělení žalovaného však vyplývá, že tato doba byla postupně prodlužována. Na základě čl. 24 odst. 1 nařízení č. 1987/2006 byly osobní údaje stěžovatele vloženy také do SIS II, a to původně od 4. 1. 2019 do 4. 1. 2020. I tato doba byla postupně prodlužována v závislosti na trvání zařazení stěžovatele v ENO. Pokaždé mu bylo sděleno, že důvody pro jeho evidenci v ENO u zadavatele požadavku nadále trvají. S odkazem na § 28 odst. 2 písm. a) zákona o zpracování osobních údajů nebyly stěžovateli další informace poskytnuty a žádosti o výmaz osobních údajů nebylo vyhověno.

[3] Na poslední uvedenou žádost ze dne 24. 3. 2021 reagoval žalovaný sdělením ze dne 22. 4. 2021, č. j. PPR-8796-2/ČJ-2020-990115, které Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 23. 9. 2022, č. j. 17 A 55/2021-58, pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný o žádosti stěžovatele znovu rozhodl sdělením ze dne 25. 11. 2022, č. j. PPR-8796-10/ČJ-2020-990115, v němž uvedl, jaké kategorie údajů vztahující se k osobě stěžovatele jsou evidovány (základní identifikační údaje a fotografie) a k jakému účelu. Podle žalovaného i po opakovaném přezkoumání důvodů zařazení stěžovatele do ENO a SIS II obстоjí závěr o existenci důvodného nebezpečí, že by mohl při pobytu na území České republiky a v ostatních zemích schengenského prostoru závažným způsobem narušit veřejný pořádek a ohrozit bezpečnost smluvních států a další zájmy. Na námitku stěžovatele, že v době zařazení do SIS II byl držitelem schengenského víza vydaného Řeckem, žalovaný reagoval, že samotná existence tohoto víza neodůvodňuje zahájení konzultačního řízení podle čl. 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. 6. 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (dále jen „Schengenská prováděcí úmluva“). Žádosti o výmaz osobních údajů stěžovatele žalovaný nevyhověl. Další údaje stěžovateli s odkazem na § 28 odst. 2 písm. a) zákona o zpracování osobních údajů nesdělil.

II. Rozsudek městského soudu

[5] Žalobu stěžovatele proti sdělení žalovaného městský soud napadeným rozsudkem zamítl. Informace uchovávané odděleně mimo správní spis sice stěžovateli nezpřístupnil, ve svém přezkumu se však neomezil jen na uplatněné žalobní body. Po seznámení se s uvedenými informacemi dospěl k závěru, že přítomnost stěžovatele v České republice může znamenat ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti a že zjištěné skutečnosti mají přesah i do ostatních států schengenského prostoru. Zákon nevyžaduje, aby cizinec veřejný zájem již narušil nebo ohrozil. Postačuje, že by se tak vzhledem ke zjištěným

pokračování

skutečností mohlo stát. Není podstatné, zda se stěžovatelem bylo, či nebylo vedeno trestní řízení.

[6] Žalovaný dostal právnímu názoru vyslovenému v rozsudku městského soudu č. j. 17 A 55/2021-58. V jeho sdělení jsou dostatečně individualizovány důvody, které vedly k zařazení a nadále opodstatňují evidenci stěžovatele v ENO a SIS II. Je tomu tak v rozsahu, který umožňuje stěžovateli proti těmto důvodům brojit při současném respektování legitimního zájmu státu na utajení informací, které slouží policii k plnění jejích úkolů. Ve sdělení je konkretizováno jednání, které může budit zmíněnou obavu při pobytu žalobce na území. Toto jednání je vztaženo k žalobci a z jeho popisu je patrné, jaká je podstata těchto skutečností. Detailnější odůvodnění by mohlo vést k odtajnění utajovaných informací. Související omezení stěžovatele je suplováno tím, že městský soud má přístup ke všem utajovaným skutečnostem, z nichž žalovaný vycházel.

[7] Evidenci stěžovatele přezkoumal zadavatel požadavku podle § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, načež žalovaný posoudil i přiměřenost jejích důvodů ve smyslu § 154 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Tyto důvody podle městského soudu ob stojí nejen ve vztahu k ENO, nýbrž také ve vztahu k SIS II, který obecně vyžaduje kvalifikovanější důvody. Jde-li o námitku neprovedení konzultačního řízení, městský soud uvedl, že rozhodující pro posouzení zákonnosti sdělení je skutkový stav ke dni vydání rozhodnutí. V době vydání sdělení již vízum stěžovatele nebylo platné, čímž jeho námitka pozbyla významu. Stěžovateli navíc Řecko udělilo krátkodobé schengenské vízum typu C (do 90 dnů), na které čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy nedopadá. Ten se týká povolení k pobytu, a nikoli povolení ke vstupu, kterým je i toto krátkodobé vízum.

III. Kasační stížnost

[8] Stěžovatel podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhl jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, případně jej zrušit společně s žalobou napadeným sdělením žalovaného.

[9] Městský soud měl nesprávně posoudit důvodnost zařazení stěžovatele v ENO a SIS II, jakož i vhodnost, potřebnost a přiměřenost omezení poskytnutí informací a rozsah odůvodnění sdělení žalovaného. Stěžovateli nebyl sdělen konkrétní a dostatečně individualizovaný důvod jeho zařazení, který by mohl napadat a vyvracet. Není zřejmé, jak by sdělení tohoto důvodu stěžovateli mohlo ohrozit veřejný zájem, jestliže nemůže vykonávat žádnou činnost v schengenském prostoru. Stěžovatel připomíná, že za celou dobu svého zařazení nebyl obviněn ani vyšetřován v žádném ze smluvních států a žádný z nich jej ani nezařadil do SIS II. Jeho zařazení významně relativizuje i skutečnost, že v České republice byl naposledy před více než 25 lety. Stěžovatel je tak doživotně sankcionován za pouhou údajnou možnost ohrožení bezpečnosti bez možnosti se účinně bránit. Kromě toho je napadený rozsudek vnitřně rozporný. Městský soud na jedné straně uvedl, že sdělení žalovaného považuje za dostatečné, na druhou stranu ale nově sdělil, že důvodem zařazení stěžovatele bylo určité jeho jednání. Sdělení žalovaného nedostalo požadavků, které jsou kladeny na přezkoumatelné odůvodnění správního rozhodnutí.

[10] Žalovaný rozhodl o prodloužení trvání zařazení stěžovatele v SIS II v době, kdy byl stěžovatel platným držitelem schengenského víza. V takovém případě měl ale zahájit konzultační řízení s Řeckem podle čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy. Je bez významu, že ke dni vydání sdělení již příslušné vízum pozbylo platnosti, neboť pro účely přezkumu tohoto sdělení je třeba na zařazení stěžovatele do SIS II hledět kontinuálně. Stěžovateli byla v letech 2015 až 2021 opakovaně vydávána víza smluvním státem, který u něj žádnou míru ohrožení bezpečnosti a veřejného pořádku neevidoval. Zařazením stěžovatele do SIS II bylo znemožněno, aby získal navazující víza. Bylo-li úvodní zařazení stěžovatele (v době trvání platnosti schengenského víza) do evidencí nezákonné, pak tato nezákonnost trvá až dodnes. Použití § 75 s. ř. s. za situace, kdy existence rozhodných skutečností v době vydání rozhodnutí byla významně ovlivněna předchozím vadným postupem správního orgánu, nelze z ústavněprávního hlediska akceptovat (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03). Nesprávné jsou také závěry městského soudu o tom, že čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy rozlišoval mezi vízy k dlouhodobému a krátkodobému pobytu. Toto ustanovení typu pobytů nijak nerozlišuje.

[11] Za jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, považuje stěžovatel omezení zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní. Nebylo mu totiž umožněno nahlédnout do utajované části spisu ve smyslu § 45 odst. 4 s. ř. s., a to v rozsahu, který by neohrozil chráněné zájmy. Jeho právo na seznámení se s klíčovými důkazy mohlo být omezeno jen v nezbytném rozsahu z důvodu kolize s jiným zákonem chráněným zájmem. Součástí spisu muselo být i množství procesněprávních skutečností, u nichž stěžovatel neshledává žádné ohrožení chráněných zájmů, pokud by mu tyto podklady měly být poskytnuty (např. evidence provádění opětovných kontrol, doklad o tom, že žalovaný zohlednil délku vedení stěžovatele v evidencích, nebo že postupoval přiměřeně). S odkazem na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) ze dne 15. 10. 2020, ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, č. 80982/12, a rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 16. 2. 2022, č. j. 6 Azs 352/2021-38, stěžovatel namítá, že poskytnutí informací žalovaným a městským soudem nebylo dostatečné a nedosáhlo minimální hranice obecné podstaty důvodů, které jsou obsaženy v utajovaném podkladu. Městský soud navíc dodal, že se s utajovanou částí spisu seznámil až dne 11. 4. 2024. O žádosti stěžovatele o seznámení se s utajovanou částí spisu tak rozhodoval dne 26. 6. 2023 bez individuálního posouzení věci.

IV. Vyjádření žalovaného

[12] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Nadále platí, že existuje důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl při pobytu na území ohrozit vnitřní bezpečnost státu a závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toto nebezpečí je relevantní i ve vztahu k dalším zemím schengenského prostoru. Údaje o stěžovateli byly proto v ENO a SIS II ponechány. V napadeném rozsudku je správně uvedeno, že překážka evidování stěžovatele v SIS II ve smyslu čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy nenastala, a tudíž nebylo vedeno ani konzultační řízení.

[13] Důvodná není ani námitka nepřezkoumatelnosti. Stěžovatel byl v sdělení informován o zákonných důvodech označení za nežádoucí osobu i důvodech vedení záznamu o něm v ENO a SIS II. Žalovaný evidenci stěžovatele odůvodnil s odkazem na § 154 odst. 2, 5 a 6 zákona o pobytu cizinců. Splněny byly i podmínky vyplývající z čl. 21 a čl. 24 nařízení č.

pokračování

1987/2006, včetně poskytnutí nezbytných informací. Chybějící přístup stěžovatele k utajovaným informacím byl suplován plným přístupem soudu.

[14] Nedůvodnost námitky omezení zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní vyplývá podle žalovaného z toho, že nad právem stěžovatele se s takovými informacemi seznámit a vyjádřit se k nim převažuje zájem na jejich utajení ve smyslu § 28 odst. 2 písm. a) zákona o zpracování osobních údajů. Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku* byl vydán za odlišných skutkových okolností. V tehdejší věci bylo krátce po vydání rozsudku zveřejněno mnohem více informací, než měly v době procesu subjekty údajů k dispozici. V nyní posuzované věci míra utajení zpochybněna nebyla.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Bylo tak možné přezkoumat rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i vad řízení, ke kterým je třeba přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Podstatou námitek stěžovatele byla tvrzená nezákonnost napadeného rozsudku a nepřezkoumatelnost sdělení, v němž chyběly důvody evidování stěžovatele v ENO a SIS II. Stěžovatel vytýká městskému soudu i žalovanému, že mu neumožnili seznámit se s podklady, které mají povahu utajovaných informací, a že nepřihlédli k tomu, že zařazení stěžovatele do SIS II nepředcházelo konzultační řízení s Řeckem podle čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy.

V.a Právní prostředky ochrany před nezákonným zařazením cizince do ENO a SIS II

[18] Sdělení žalovaného bylo vydáno v době, kdy evidování stěžovatele v SIS II upravovalo tehdy účinné nařízení č. 1987/2006. Toto nařízení bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1861 ze dne 28. 11. 2018 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti hraničních kontrol, o změně Úmluvy k provedení Schengenské dohody a o změně a zrušení nařízení č. 1987/2006 (dále jen „nařízení č. 2018/1861“), které nabylo účinnosti dne 7. 3. 2023.

[19] Stěžovatel byl podle § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zařazen do ENO z důvodu, že jej policie označila za nežádoucí osobu. Tou se podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozumí „cizinec, jemuž nelze umožnit vstup na území z důvodu, že by tento cizinec při pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy“. Zařazení do SIS II se podle čl. 24 odst. 1 a 2 nařízení č. 1987/2006 provede podle rozhodnutí přijatého příslušným orgánem členského státu na základě posouzení jednotlivého případu za předpokladu, že „přítomnost státního příslušníka třetí země na území členského státu může představovat ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu“ (srov. nyní čl. 24 odst. 1 a 2

nařízení č. 2018/1861). Podle § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců policie zařadí do SIS II stanovené údaje o cizinci označeném za nežádoucí osobu, je-li nebezpečí, že „*může závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit bezpečnost smluvních států*“.

[20] Dopady, které má zařazení cizince do ENO a SIS II, jde-li o vstup na území České republiky či do schengenského prostoru nebo možnost získání pobytového oprávnění, jsou důvodem, pro který je takovéto zařazení přípustné jen při respektování požadavku přiměřenosti (proporcionality), který je vyjádřen v § 154 odst. 5 zákona o pobytu cizinců a čl. 21 nařízení č. 1987/2006 (nyní čl. 21 nařízení č. 2018/1861). Požadavek přiměřenosti mezi důvodem zařazení a jeho důsledkem musí zohledňovat i možné dopady do soukromého a rodinného života cizince.

[21] S těmito dopady souvisí i nezbytnost právní ochrany. Nejde jen o to, zda byly v době zařazení cizince do ENO a SIS II splněny podmínky stanovené zákonem nebo přímo použitelným právním předpisem Evropské unie, ale také, zda tyto podmínky nadále trvají. Podle § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců „[p]olicie rozhodne o označení cizince za nežádoucí osobu na základě vlastních poznatků, požadavku ústředního správního úřadu České republiky, požadavku zpravodajské služby České republiky anebo závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy“. Policie je podle § 154 odst. 5 zákona o pobytu cizinců „*oprávněna požadovat po tom, kdo uplatňuje požadavek podle odstavce 1* [tj. na zařazení cizince do ENO], *prokázání přiměřenosti podle předchozí věty, pokud tato přiměřenost není prokázána v požadavku*“. Zároveň je v § 155 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců stanovena povinnost policie přezkoumávat důvody, které vedly k zařazení cizince do ENO, jedenkrát ročně, nebo vždy, má-li poznatky tyto důvody zpochybňující. Netrvají-li již uvedené důvody, policie musí cizince z ENO vyřadit. V takovém případě jej podle § 155 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyřadí i z SIS II.

[22] Rovněž čl. 29 odst. 1 nařízení č. 1987/2006 předpokládá, že „[z]áznamy vložené do SIS II podle tohoto nařízení se uchovávají pouze po dobu nezbytnou pro splnění účelů, pro které byly vloženy“ (nyní čl. 39 odst. 1 nařízení č. 2018/1861). Vyžaduje se, aby členský stát do tří let od vložení nebo prodloužení takového záznamu přezkoumal nutnost jej zachovat (čl. 29 odst. 2 a 4 nařízení č. 1987/2006; nyní čl. 39 odst. 2 a 4 nařízení č. 2018/1861), případně v kratší době stanovené vnitrostátními právními předpisy (čl. 29 odst. 3 nařízení č. 1987/2006; nyní čl. 39 odst. 3 nařízení č. 2018/1861).

[23] Podle § 154 odst. 7 zákona o pobytu cizinců policie cizinci jeho zařazení do ENO nesděluje. Stejně tak mu nesděluje jeho vložení do SIS II. To ale neznamená, že cizinec nemá k dispozici právní prostředky k ochraně svých práv.

[24] Domnívá-li se subjekt údajů, že jeho osobní údaje jsou v ENO a SIS II zpracovávány nezákonně, je oprávněn se proti tomu bránit. V případě ENO se uplatní zákonný rámec ochrany osobních údajů při jejich zpracování za účelem předcházení, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti, stíhání trestných činů, výkonu trestů a ochranných opatření, zajišťování bezpečnosti České republiky nebo zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. Tento zákonný rámec, který tvoří zejména hlava třetí zákona o zpracování osobních údajů, je provedením směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů

pokračování

nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV. Subjekt údajů může podle zákona o ochraně osobních údajů uplatnit právo na přístup k osobním údajům (§ 28) nebo na opravu (§ 29 odst. 1), omezení zpracování (§ 29 odst. 3) nebo výmaz osobních údajů (§ 29 odst. 2).

[25] Spravující orgán může podle § 28 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů žádosti subjektu údajů o sdělení, zda zpracovává osobní údaje vztahující se k jeho osobě, nevyhovět, popřípadě vyhovět jen částečně, „pokud by 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“. Podle § 29 odst. 5 zákona o zpracování osobních údajů nevyhoví žádosti o opravu nebo výmaz osobních údajů, popřípadě vyhoví pouze částečně, „pokud by vyhověním došlo k ohrožení podle § 28 odst. 2. Pokud by sdělením o nevyhovění žádosti, včetně odůvodnění, došlo k ohrožení podle § 28 odst. 2, spravující orgán žadatele informuje tak, aby takovému ohrožení předcházel.“ Podle § 29 odst. 6 zákona o zpracování osobních údajů vede spravující orgán dokumentaci o důvodech uvedeného postupu, kterou uchovává nejméně 3 roky.

[26] Jde-li o SIS II, nařízení č. 1987/2006 stanoví dotčené osobě v čl. 41 odst. 1 právo na přístup k údajům o ní vloženým v SIS II a v čl. 41 odst. 5 právo na opravu věcně nepřesných údajů nebo na výmaz protiprávně uchovávaných údajů (nyní čl. 53 odst. 1 nařízení č. 2018/1861). Také čl. 42 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1987/2006 (nyní čl. 52 odst. 2 a čl. 53 odst. 3 nařízení č. 2018/1861) předpokládá, že se státnímu příslušníkovi třetí země, o němž je v SIS II veden záznam pořízený podle tohoto nařízení, neposkytnou informace, „pokud vnitrostátní právní předpisy umožňují omezení práva na informace, zejména za účelem zajištění národní bezpečnosti, obrany, veřejné bezpečnosti a pro předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů“.

[27] Podle § 84 odst. 2 a 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je žalovaný provozovatelem národní součásti Schengenského informačního systému, a právě do jeho příslušnosti patří oprávnění provádět v něm za stanovených podmínek operace. Od tohoto ustanovení se odvíjí jeho postavení spravujícího orgánu podle zákona o zpracování osobních údajů.

V.b Soudní přezkum sdělení o nevyhovění žádosti o výmaz zařazení cizince do ENO a SIS II

[28] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je sdělení, kterým nebylo vyhověno žádosti o sdělení zpracovávaných osobních údajů a o jejich výmaz, rozhodnutím, proti němuž lze podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (např. rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Aps 15/2013-33, č. 3088/2014 Sb. NSS, bod 39, nebo ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 49/2018-50, body 25 a 26). To platí i pro sdělení týkající se zpracování osobních údajů v ENO a SIS II.

[29] Uvedené sdělení je způsobilé zasáhnout do práv subjektu údajů. Může jím být nezákonně zasaženo do základního práva subjektu údajů na ochranu před neoprávněným shromažďováním osobních údajů zaručeného v čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a

svobod (dále jen „Listina“) a základního práva na ochranu osobních údajů zaručeného v čl. 8 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i do základního práva na respektování soukromého a rodinného života zaručeného v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V závislosti na konkrétních okolnostech může být subjekt údajů dotčen i na jiných svých právech.

[30] Soudní ochrana proti tomuto sdělení je každému zaručena v čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Také čl. 43 odst. 1 nařízení č. 1987/2006 (nyní čl. 54 odst. 1 nařízení č. 2018/1861) zaručuje každému „*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*“.

[31] Jedním z předpokladů účinné soudní ochrany je řádné odůvodnění správního rozhodnutí. Jen v takovém případě může účastník v žalobě uplatnit žalobní body, v jejichž mezích správní soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí [§ 71 odst. 1 písm. d), odst. 2 a § 75 odst. 2 s. ř. s.]. Konkrétní důvod vedení subjektu údajů v ENO a SIS II může mít nicméně základ v utajované informaci. V takovém případě nelze na odůvodnění sdělení, kterým nebylo vyhověno žádosti o sdělení zpracovávaných osobních údajů v uvedených evidencích a o výmaz těchto osobních údajů, klást stejné požadavky, jako na odůvodnění jiných správních rozhodnutí. Utajovaná informace nemůže být jeho součástí, neboť by tím byl ohrožen zájem na jejím utajení (srov. rozsudek ze dne 14. 12. 2023, č. j. 4 Azs 283/2023-27, bod 18).

[32] Tím není zpochybněn požadavek přezkoumatelnosti takového sdělení. Současně ale platí, že zájem účastníka na seznámení se s důvody zamítavého rozhodnutí se v situacích, kdy podkladem rozhodnutí byla utajovaná informace, dostává do konfliktu se zájmem České republiky na jejím utajení. Tento zájem může spočívat v zachování její ústavnosti, svrchovanosti a územní celistvosti, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ochraně ekonomiky a ochraně života nebo zdraví fyzických osob [§ 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných informací]. Zájem na ochraně utajované informace ve správním nebo soudním řízení může převážet nad právem účastníka seznámit se s jejím obsahem, toto znevýhodnění však musí být vyváжено účinnými procesními zárukami [např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (322/2001 Sb.), ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04, nebo ze dne 19. 10. 2021, sp. zn. III. ÚS 2116/21; srov. též rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 19. 9. 2017, ve věci *Regner proti České republice*, č. 35289/11, bod 148, nebo již zmíněný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, body 133 a 134].

[33] Je-li podkladem rozhodnutí stanovisko, které je utajovanou informací, podle § 17 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se takováto písemnost nebo záznam uchovává odděleně mimo spis, stanoví-li tak zvláštní zákon nebo jde-li o utajované informace poskytnuté policií nebo zpravodajskými službami České republiky. V soudním řízení správním je takováto písemnost nebo záznam vyloučena z nahlížení podle § 45 odst. 3 s. ř. s., ledaže není dán některý z důvodů podle § 45 odst. 4 s. ř. s., pro který lze takovéto nahlížení umožnit.

pokračování

[34] Stěžejní záruka ochrany práv subjektu údajů, jehož osobní údaje jsou evidovány v ENO a SIS II, spočívá v tom, že správní soud má při přezkumu sdělení neomezený přístup ke všem podkladům rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS). Je oprávněn se s utajovanou informací přímo seznámit a z hlediska její věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance ověřit závěry, které z ní správní orgán vyvodil (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32, nebo rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS, bod 17). Tento přezkum se neomezuje jen na uplatněné žalobní body. V rozsahu, v němž žalobou napadené rozhodnutí vychází z utajované informace, je správní soud přezkoumá ze všech možných rozhodných hledisek (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2024, č. j. 1 As 13/2024-38, bod 19). Podle § 45 odst. 4 s. ř. s. je oprávněn posoudit i nezbytnost omezení práva účastníka řízení, který se nemůže seznámit s přesnými a úplnými důvody žalobou napadeného rozhodnutí.

[35] Přesto je třeba trvat na zachování kontradiktornosti řízení alespoň v takové míře, aby účastník řízení mohl reagovat na obecné sdělení důvodů, pro které je evidován v ENO a SIS II. Tento požadavek primárně nesměruje do soudního řízení správního, nýbrž do řízení, které mu předcházelo. Má-li být sdělení, kterým nebylo vyhověno žádosti o sdělení zpracovávaných osobních údajů a o výmaz těchto osobních údajů, přezkoumatelné, pak je nezbytné, aby byl subjekt údajů informován alespoň o podstatě důvodů, pro které je v těchto evidencích veden, a to při náležitém zohlednění nutnosti zachování důvěrnosti důkazů [tento požadavek, stejně jako požadavky předchozí, byl vyjádřen v rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 4. 6. 2013, ve věci *ZZ proti Secretary of State for the Home Department*, C-300/11, bod 68; srov. též již zmíněný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, bod 151, rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54, č. 4279/2022 Sb. NSS, body 14 až 18, a ze dne 8. 11. 2024, č. j. 5 As 48/2024-40, bod 26, nebo stěžovatelem odkazovaný rozsudek NSS č. j. 6 Azs 352/2021-38, bod 19].

V.c Nepřezkoumatelnost žalobou napadeného sdělení týkajícího se zařazení stěžovatele do ENO a SIS II

[36] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle sdělení žalovaného byl stěžovatel v minulosti označen za nežádoucí osobu a jeho osobní údaje byly podle § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců evidovány v ENO a podle čl. 24 odst. 1 a 2 nařízení č. 1987/2006 (nyní čl. 24 odst. 1 a 2 nařízení č. 2018/1861) v SIS II. V každé z těchto evidencí bylo evidování stěžovatele opakovaně prodlouženo. Stěžovatel žalovaného požádal podle § 28 zákona o zpracování osobních údajů, jde-li o ENO, a čl. 41 odst. 1 nařízení č. 1987/2006 (nyní čl. 53 odst. 1 nařízení č. 2018/1861), jde-li o SIS II, o sdělení, zda v těchto evidencích zpracovává osobní údaje vztahující se k jeho osobě. Zároveň podle § 29 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů, jde-li o ENO, a čl. 41 odst. 5 nařízení č. 1987/2006 (nyní čl. 53 odst. 1 nařízení č. 2018/1861), požádal o výmaz protiprávně uchovávaných údajů.

[37] Žalovaný žádostem stěžovatele nevyhověl s poukazem na § 28 odst. 2 písm. a) zákona o zpracování osobních údajů, tedy z důvodu možného ohrožení „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“. Ve sdělení uvedl, že posoudil

přiměřenost mezi důvodem zařazení. Tento důvod vyjádřil následujícími slovy: „*existuje důvodné nebezpečí, že byste mohl při pobytu na území ohrozit bezpečnost státu pácháním činnosti, která by vedla k užití síly a k ohrožení jiných osob, respektive jejich života, zdraví a majetku, dále prováděním činnosti ohrožující základy demokratického státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Rovněž byste mohl ohrozit bezpečnost státu jiným obdobným způsobem, např. styky s lidmi, provádějícími činnosti ohrožující bezpečnost státu.*“

[38] Poskytnutá informace je konkrétnější než důvod uvedený v původním sdělení žalovaného, které bylo zrušeno rozsudkem městského soudu č. j. 17 A 55/2021-58. Ten byl v podstatě jen parafrází zákonné úpravy (srov. bod 25 cit. rozsudku). Nynější informace je dostatečně určitá, aby naznačovala povahu osobního jednání stěžovatele, tak i spojitost s možným jednáním jiných osob (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 8. 2024, č. j. 8 Azs 134/2023-80, bod 29, nebo ze dne 10. 12. 2024, č. j. 1 As 259/2024-33, body 3 a 18).

[39] Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že „*v oddělené části spisu jsou uvedeny skutečnosti odůvodňující závěr, že se u žalobce jedná o osobu, jejíž přítomnost na území České republiky může představovat ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, přičemž tyto skutečnosti mají přesah i do ostatních států schengenského prostoru*“ (bod 49 napadeného rozsudku). Učinil tak poté, co se soudci, kteří v posuzované věci tvoří pátý senát Nejvyššího správního soudu, seznámili s obsahem utajované části spisu. Informace shromážděné o osobě stěžovatele poskytují dostatečný základ k tomu, aby byl stěžovatel veden v ENO a SIS II. Rozsah informací umožňuje, aby byly považovány za relevantní, věrohodné a přesvědčivé. Jde o informace aktualizované (březen 2023), které se vztahují k době vydání sdělení žalovaného. Umožňují také závěr o přiměřenosti tohoto opatření. Bezpečnostní riziko spojené s možným závadným jednáním stěžovatele podle těchto informací přetrvává.

[40] Právní názor městského soudu, že vedení cizince v ENO a SIS II může mít základ i jen v možnosti narušení veřejného pořádku, je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Z ní vyplývá, že podle § 154 zákona o pobytu cizinců a čl. 24 odst. 2 nařízení č. 1987/2006 není nezbytné, aby skutečnosti, které odůvodňují zařazení do uvedených evidencí, prokazovaly či odůvodňovaly, že již bezpečnost státu narušil nebo ohrozil. Postačuje, že by se tak mohlo stát (srov. již zmíněný rozsudek NSS č. j. 4 Azs 283/2023-27, bod 23).

[41] Napadený rozsudek není vnitřně rozporným. Takovýto závěr neodůvodňuje poukaz stěžovatele na to, že městský soud měl navzdory svému závěru o nemožnosti sdělit bližší důvody jeden důvod sám zmínit. Uvedl totiž, že důvod zařazení stěžovatele spočívá v určitém jeho „jednání“. Nejvyšší správní soud uznává, že ve sdělení žalovaného nebylo slovo „jednání“ užito. Jde však o obecný pojem, který v sobě zahrnuje v podstatě jakýkoli vnější projev stěžovatele. Proto jej nelze považovat za skutečnost, která by městským soudem byla sdělena nově.

[42] Z předloženého soudního spisu vyplývá, že městský soud se možným poskytnutím podkladů stěžovateli k nahlížení a důvodností jejich utajení zabýval jednak v reakci na žádost stěžovatele a jednak v napadeném rozsudku. S podklady uchovávanými odděleně mimo spis se seznámil dne 22. 6. 2023, tedy ještě před posouzením žádosti stěžovatele o nahlížení. Do podkladů rozhodnutí, které jsou utajovanými informacemi, tedy nahlížel před

pokračování

vydáním napadeného rozsudku opakovaně. Ve svém rozsudku pak výslovně uvedl, že shledal existenci důvodu vést tyto informace odděleně od zbytku správního spisu (bod 48 napadeného rozsudku). Městský soud nemohl umožnit stěžovateli do těchto podkladů nahlédnout, a to ani zčásti. Nejvyšší správní soud zastává stejný názor.

V.d Nezahájení konzultací podle čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy

[43] Stěžovatel namítá, že byl zařazen do SIS II v době, kdy byl držitelem schengenského víza vydaného Řeckem, aniž by za této situace Česká republika iniciovala konzultace s tímto smluvním státem ve smyslu čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy (nyní tyto konzultace upravuje čl. 27 nařízení č. 2018/1861). Městský soud podle jeho názoru nemohl tuto námitku vypořádat pouhým odkazem na § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“.

[44] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že sdělením žalovaného nebylo rozhodnuto o vložení záznamu týkajícího se stěžovatele do SIS II nebo prodloužení jeho trvání, nýbrž o tom, zda budou stěžovateli sděleny některé údaje, o jejichž poskytnutí žádá, a zda bude proveden jejich výmaz. Neexistuje tak legitimní důvod pro nepoužití pravidla obsaženého v § 75 odst. 1 s. ř. s. Judikatura Soudního dvora přiznává cizinci právo dovolat se právních účinků vyplývajících z konzultačního procesu (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 1. 2018, E, C-240/17, body 56 až 60). V situaci, kdy stěžovatel již není držitelem žádného pobytového oprávnění vydaného jiným členským státem, nicméně nebyly dány podmínky pro jeho zahájení, a nemohla tak existovat ani překážka pro vedení záznamu o stěžovateli v SIS II.

[45] K jinému závěru nelze dospět ani na základě právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. I. ÚS 605/03, na který odkázal stěžovatel. Tento nálezn se týkal rozhodování o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 261/2001 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození, politickým vězňům a osobám z rasových nebo náboženských důvodů soustředěných do vojenských pracovních táborů a o změně zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945. Podstatou v tomto nálezu vysloveného právního názoru byla povinnost správního soudu přihlédnout k později vzniklému podkladu, který vypovídal o skutkovém stavu v době rozhodování správního orgánu. V odlišném postupu totiž Ústavní soud spatřoval přepjatý formalismus. Nyní ale žalovaný posoudil věc podle právního a skutkového stavu platného v době rozhodování, zatímco stěžovatel se domáhá jejího posouzení podle dřívějšího právního a skutkového stavu, který již v době rozhodování pominul.

[46] Pokud tedy žalovaný o žádosti rozhodoval v době, kdy stěžovatel nebyl držitelem povolení k pobytu vydaného jiným členským státem, nemohla existovat ani překážka jeho evidování v SIS II, která by musela být řešena v konzultačním řízení. S ohledem na výše uvedené již nebylo třeba se zabývat otázkou, zda povolení k pobytu ve smyslu čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy zahrnuje i krátkodobá víza podle čl. 9 a násl. Schengenské prováděcí úmluvy.

VI. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil žádnou z vad, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[48] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec obvyklé úřední činnosti, a tudíž se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 28. listopadu 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu