ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Z. C. L.**, zastoupeného Mgr. Tomášem Uherkem, advokátem, se sídlem Jandova 8, Praha 9, proti žalované: **Policie České republiky, Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2016, čj. 8 A 177/2014 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v trvání záznamu v Schengenském informačním systému (dále též „SIS“) provedeném příslušným orgánem Rakouské republiky. Podle tohoto záznamu byl žalobci udělen zákaz pobytu v Rakouské republice na dobu neurčitou z důvodu jeho odsouzení Okresním soudem v Korneuburgu ze dne 29. 9. 1998. Žalobce se jednak domáhal určení, že další trvání záznamu o jeho osobě v SIS je nezákonné a dále požadoval, aby soud zakázal žalované pokračovat v rušení jeho práv ponecháním záznamu v SIS a uložil povinnost tento záznam zrušit, *in eventum* povinnost nepokračovat

v ponechání záznamu v SIS v plném rozsahu a zúžit jeho účinnost jen na území Rakouské republiky.

2. Městský soud uvedenou žalobu odmítl jako nepřípustnou s poukazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 s. ř. s. Vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 1 Aps 15/2013 – 33 (dále také „citovaný rozsudek"). Ten se týkal žalobcovy předchozí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve stejné věci, kterou kasační soud odmítl pro předčasnost (usnesení městského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupné na www.nssoud.cz).

II.

3. Žalobce (dále jen „stěžovatel") napadl usnesení městského soudu včas podanou kasační stížností. V ní namítal nepřezkoumatelnost uvedeného usnesení pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Napadenému usnesení vytýkal i nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

4. Stěžovatel považoval za vnitřně rozporný a nepřezkoumatelný závěr o předčasnosti žaloby. Ten vyplynul z názoru městského soudu, pro stěžovatele překvapivého, že jeho žalobě nepředcházela žádost o výmaz či opravu záznamu v SIS u žalované. Městský soud přitom v témže usnesení uvedl i opak, když vyslovil, že stěžovatelově žádosti o výmaz záznamu v SIS žalovaná nevyhověla.

5. Stěžovatel v době před podáním nynější žaloby postupoval podle citovaného rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud odmítl jako nepřípustnou jeho první žalobu proto, že před jejím podáním nepožádal žalovanou o výmaz či opravu záznamu v SIS. Stěžovatel proto tuto žádost dne 21. 7. 2014 u žalované učinil. Žalovaná žádosti nevyhověla, jednak jej odkázala na rakouské orgány a současně jej seznámila s možností nechat její postup přezkoumat Úřadem pro ochranu osobních údajů. Ani ten pochybení žalované neshledal a poučil stěžovatele o možnosti obrátit se žalobou na soud. Veškeré v úvahu přicházející právní prostředky ochrany tedy stěžovatel před podáním žaloby vyčerpal. Nebyly proto dány podmínky pro odmítnutí jeho druhé žaloby z důvodu nepřípustnosti podle § 85 s. ř. s. Usnesení městského soudu je proto i nezákonné.

III.

6. Žalovaná považovala kasační stížnost za nedůvodnou. Ani žalovaná, ani Ministerstvo vnitra nemá v současné době oprávnění záznam týkající se stěžovatele v SIS vyjmout. Byl totiž vložen příslušnými orgány Rakouské republiky.

IV.

7. Nejvyšší správní soud po zjištění, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

8. Kasační stížnost není důvodná.

9. Stěžovatel v kasační stížnosti nepodřadil důvody, pro něž usnesení městského soudu napadá, pod určité písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby však lze podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V takovém případě Nejvyšší správní soud zkoumá zákonnost důvodů pro odmítnutí žaloby a dále to, zda se správní soud nedopustil procesních pochybení v řízení předcházejícím tomuto rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 – 98, nebo ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004 – 49).

10. Pro přehlednost Nejvyšší správní soud nejprve stručně rekapituluje podstatné skutkové okolnosti stěžovatelova případu. V roce 1998 byl stěžovatel odsouzen v Rakouské republice k trestu odnětí svobody a k trestu zákazu pobytu v Rakousku na dobu neurčitou. Z uvedeného důvodu byl příslušným orgánem Rakouské republiky zapsán do Schengenského informačního systému. Pro uvedený záznam Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, zamítlo dne 29. 8. 2011 stěžovatelovu žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. Odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí zamítla dne 4. 6. 2012 Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Proti uvedenému rozhodnutí se stěžovatel bránil správní žalobou, o níž soud dosud nerozhodl. Stěžovatel se kromě toho žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve věci sp. zn. 7 A 52/2012 u městského soudu domáhal výmazu nebo změny (zúžení) záznamu v SIS. Městský soud uvedenou žalobu odmítl pro opožděnost usnesením ze dne 30. 10. 2013, čj. 7 A 52/2012 – 19. Nejvyšší správní soud toto usnesení rozsudkem ze dne 25. 6. 2014, čj. 1 Aps 15/2013 – 33 zrušil a stěžovatelovu žalobu odmítl jako nepřípustnou. Dovodil, že stěžovatel měl před podáním žaloby podat žádost o výmaz či opravu záznamu v SIS u žalované. Stěžovatel proto požádal dne 21. 7. 2014 žalovanou o výmaz jeho záznamu v SIS. Žalovaná žádosti stěžovatele sdělením ze dne 25. 9. 2014 nevyhověla. Stěžovatel se poté domáhal přezkoumání postupu žalované u Úřadu pro ochranu osobních údajů. Ani ten žádosti stěžovatele nevyhověl, což mu sdělil dne 15. 10. 2014. Stěžovatel tudíž opět (podruhé) podal u městského soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

11. Nejvyšší správní soud se především zabýval vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

12. Nejvyšší správní soud považuje rozhodnutí správního soudu za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, pokud neobsahuje zcela určitý výrok, nesplňuje formální náležitosti dle § 54 odst. 2 s. ř. s., pokud z něj nelze rozpoznat jeho jednotlivé části (záhlaví, výrokovou část, odůvodnění, poučení), není z něj patrné, které osoby jsou jeho adresáty, je-li věcný nesoulad mezi výrokem a odůvodněním, nebo neobsahuje-li rozhodnutí vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností apod. Tyto nedostatky napadené usnesení nevykazuje, proto námitka jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost není důvodná.

13. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost

odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44).

14. Ani uvedené nedostatky napadené usnesení nevykazuje, byť vlastní závěry městského soudu k žalobou nastoleným otázkám jsou v něm vyloženy stručně a povětšinou jen citací závěrů z rozsudku čj. 1 Aps 15/2013 – 33. I tak lze z napadeného usnesení dovodit, jak o věci městský soud pojednal, na základě jakého skutkového stavu a jak věc právně posoudil. Nejvyšší správní soud tudíž nemohl stěžovateli přisvědčit, že je napadené usnesení nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

15. Městský soud shledal žalobu nepřípustnou pro nedostatek bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany či nápravy, jež měl stěžovatel k dispozici v předcházejícím správním řízení. Skutečnost, že v případě stěžovatele taková situace nastala, dovodil ze závěrů vyslovených ve věci stěžovatelovy první žaloby na ochranu před nezákonným zásahem Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku. Z něj vyplynulo, že stěžovatel může u žalované požádat o výmaz či opravu záznamu v SIS (bod 37 uvedeného rozsudku) a proti případnému negativnímu rozhodnutí žalované se následně může bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), nebo v případě její nečinnosti žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s.
16. V dané věci bylo podstatné, jakou povahu mělo sdělení žalované (resp. poté sdělení Úřadu pro ochranu osobních údajů), které učinila ve stěžovatelově věci.

17. Nejvyšší správní soud již dříve ve své judikatuře dovodil, že určujícím pro úvahu, kterou žalobou se má účastník domáhat ochrany veřejných subjektivních práv, je nikoliv volba účastníka řízení v rámci jeho dispozičního oprávnění, nýbrž povaha napadeného úkonu (srov. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004 - 42). Současně též opakovaně vyslovil, že jiné právní prostředky (než žalobu na ochranu proti rozhodnutí), lze zvolit až v případě, nelze-li se domáhat ochrany jinak. Jinými slovy dovodil primát žaloby proti rozhodnutí správního orgánu před žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

18. Přezkum v soudním řízení správním přitom vychází z koncepce materiálního pojetí rozhodnutí. Podle ní není podstatné, jak je přezkoumávaný úkon správního orgánu označen, nýbrž jaké účinky vyvolává. Negativní zásah do právní sféry adresáta tak mohou mít nejen rozhodnutí ve smyslu legální definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s., ale i ty úkony správních orgánů, které nejsou jako rozhodnutí formálně označeny. To je právě nyní posuzovaný případ.

19. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 25. 3. 2005 čj. 6 A 25/2002 - 42 k legální definici rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. doplnil, že „*nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (...), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.*“

20. Ze správního spisu žalované se podává, aniž je o této skutečnosti sporu, že o vyřízení žádosti stěžovatele o výmaz či opravu jeho záznamu v SIS jej žalovaná informovala písemnou formou ve smyslu § 83 odst. 2 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen zákon o policii) ve spojení s § 83 odst. 5 téhož zákona. Uvedené písemné sdělení nemělo formu správního rozhodnutí a nebylo takto ani označeno (srov. § 69 odst. 1 správního řádu). Přesto bylo podle obsahu úkonem správního orgánu, který má účinky rozhodnutí. Žalovaná jej učinila v rámci své působnosti v oblasti veřejné správy vůči stěžovateli jako adresátu, sdělení se týkalo zcela určitého předmětu řízení (zpracování osobních údajů evidovaných v SIS) a bylo způsobilé negativně zasáhnout stěžovatelovu právní sféru. Obdobné platí i pro sdělení Úřadu pro ochranu osobních údajů (jež je součástí spisu městského soudu), který na návrh stěžovatele přezkoumal postup žalované.

21. Z uvedeného plyne, že stěžovatel, který postupoval vůči správním orgánům způsobem, naznačeným v rozsudku kasačního soudu ve věci sp. zn. 1 Aps 15/2003, se v posuzované věci mohl a měl domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel se namísto takové žaloby, která odpovídala povaze úkonů správních orgánů, jež měly být předmětem přezkumu, domáhal ochrany svých práv žalobou proti nezákonnému zásahu (žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nepřicházela v úvahu, jelikož žalovaná a posléze Úřad pro ochranu osobních údajů ve věci stěžovatele konaly). Tento typ žaloby však nebyl v daném případě přípustný.

22. Městský soud proto nepochybil, pokud žalobu stěžovatele na ochranu před nezákonným zásahem žalované odmítl. Nejvyšší správní soud přesto musel dílem korigovat závěr městského soudu. Důvodem nepřípustnosti stěžovatelovy druhé žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nebylo nevyčerpání řádných opravných prostředků či jiných procesních prostředků nápravy v řízení před správními orgány (srov. 8. odstavec odůvodnění napadeného usnesení), nýbrž skutečnost, že s ohledem na povahu úkonů správních orgánů v daném věci se měl stěžovatel ochrany svých práv domáhat žalobou proti rozhodnutí. Nebyl to však důvod, pro nějž by bylo třeba přistoupit ke zrušení napadeného usnesení. Výsledek řízení před městským soudem totiž nemohl být jiný.

23. Nejvyšší správní soud doplňuje, že napadeným usnesením nebylo zasaženo do práva stěžovatele na přístup k soudu. V souladu s § 83 odst. 3 zákona o policii je totiž oprávněn podat novou žádost týkající se záznamu údajů v SIS ve lhůtě 6 měsíců od podání té žádosti, jež je nyní předmětem posouzení. Bude-li podána, žalovaná bude mít povinnost opět postupovat podle § 83 odst. 1 zákona o policii ve spojení s § 83 odst. 5 téhož zákona písemným sdělením o vyřízení žádosti. Postup žalované může být nejen přezkoumán Úřadem pro ochranu osobních údajů, ale v případě negativního závěru se bude stěžovatel moci domáhat ochrany svých práv žalobou proti rozhodnutí u správního soudu, resp. v případě nečinnosti správních orgánů žalobou podle § 79 s. ř. s.

V.

24. Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

25. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 7. října 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu