

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **R. T.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Policejní prezidium ČR**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2018, č. j. 11 A 187/2017 - 41,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2018, č. j. 11 A 187/2017 - 41, **se zrušuje**.

II. Žaloba ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud dle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[2] Z odůvodnění napadeného rozsudku a ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel byl dne 27. 6. 2017 po příletu na pařížské mezinárodní letiště zadržen a byl mu odepřen vstup do Francouzské republiky, a to z důvodu, že je ze strany orgánů Policie České republiky (dále jen „Policie ČR“) veden v Evidenci nežádoucích osob (dále jen „ENO“) a v návaznosti na to i v Schengenském informačním systému druhé generace (dále jen „SIS

II“) pro účely odepření vstupu (s platností do dne 19. 6. 2018). S ohledem na to se stěžovatel nejprve obrátil na žalovaného s žádostí ze dne 3. 7. 2017 o poskytnutí informace o osobních údajích a o jejich okamžitou likvidaci. Požadoval sdělení, jaké osobní údaje o něm zpracovává Policie ČR a jak dlouho je bude uchovávat, pokud jejich likvidace není možná. Podáním ze dne 28. 7. 2017 poté vyřízení své žádosti urgoval, přičemž uvedl, že je úspěšným obchodníkem a záznamy v informačních systémech Policie ČR mu komplikují obchodní cesty po Evropské unii. Ve Francouzské republice má navíc nemovitost a pravidelně se tam jezdí léčit.

[3] Žalovaný reagoval sdělením ze dne 4. 9. 2017. Konstatoval, že věc posoudil jako žádost o sdělení informace o zpracování osobních údajů a o jejich likvidaci podle: (A) čl. 41 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006, o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) – dále jen „nařízení SIS II“, čl. 58 rozhodnutí Rady 2007/533/SV, o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), (B) § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění [dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“; tento zákon byl ode dne 25. května 2018 nahrazen nařízením 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 a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) – anglicky „*general data protection regulation*“ (*GDPR*), dále jen „nařízení GDPR“ – pozn. soudu], a (C) podle § 83 odst. 1, odst. 2 písm. a) a § 84 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v platném znění (dále jen „zákon o Policii ČR“).

[4] Žalovaný předestřel, jaké osobní údaje o stěžovateli zpracovává a po jaké době dochází k jejich likvidaci. Žádosti o okamžitou likvidaci těchto údajů, a to i ve vztahu k záznamům v ENO a v SIS II, nevyhověl. Důvody, které vedly k jejich zařazení do těchto systémů, nadále trvají. Tuto okolnost ověřil u zadavatele požadavku na zařazení do ENO. Vyhovění žádosti by ohrozilo plnění úkolů Policie ČR. Všechny údaje jsou zpracovávány a uchovávány v souladu se zákonem o Policii ČR, zákonem o ochraně osobních údajů a zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Policie ČR v souladu s čl. 41 nařízení SIS II neposkytuje informace, pokud je to nevyhnutelné pro výkon zákonného úkolu v souvislosti se záznamem nebo z důvodu ochrany práv a svobod třetích stran.

[5] Stěžovatel spatřoval nezákonný zásah žalovaného v zápisu do ENO a v důsledku toho i do SIS II. Bezdůvodné zařazení do těchto evidencí omezuje jeho právo volného pohybu a pobytu v Evropské unii, zasahuje do jeho svobody a poškozuje jeho dobré jméno, pověst a čest. Není mu znám žádný důvod, který by mohl vést k zařazení do zmíněných informačních systémů, nikdy neměl na území České republiky problém s cizineckou policií. Je úspěšným podnikatelem, cestuje po celé Evropě, několikrát ročně jezdí do Francouzské republiky. Zde má nemovitost a podstupuje léčbu. Žalobní návrh zněl, aby soud rozhodl o tom, že se žalovaný popsaným jednáním dopustil nezákonného zásahu, a aby mu uložil dále v porušování stěžovatelových práv nepokračovat a obnovit stav před zásahem. K žalobě přiložil mimo jiné kopii sdělení žalovaného, jímž odmítl jeho žádost o likvidaci osobních údajů zpracovávaných Policií ČR.

[6] Městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Provedený zápis nelze hodnotit jako projev svévole správního orgánu. Ověřil důvody zařazení stěžovatele do ENO a shledal je dostatečnými. Žalovaný označil část spisu jako vyloučenou z nahlížení. Městský soud se i s těmito písemnostmi seznámil a shledal, že jsou dostatečným podkladem pro závěr, že stěžovatel může svým jednáním závažným způsobem narušit veřejný pořádek a zároveň ohrozit bezpečnost smluvních (členských) států Evropské unie. Žalovaný tedy postupoval v souladu s § 154 zákona o pobytu cizinců, jenž označení cizince za nežádoucí osobu upravuje. Hodnotil též zákonem stanovená kritéria, zejména dopad postupu dle uvedeného ustanovení do soukromého a rodinného života stěžovatele. Dále nepochybil ani tím, že u zadavatele požadavku prověřoval trvání důvodů k zařazení stěžovatele do ENO. V rámci toho zjistil, že tyto důvody nadále trvají a žádosti o likvidaci osobních údajů, resp. o vyřazení stěžovatele z dané evidence, nelze vyhovět.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Není si vědom toho, že by jakkoli ohrožoval bezpečnost České republiky či závažným způsobem narušoval veřejný pořádek, natož s přesahem na území celé Evropské unie. V minulosti (od roku 2008 do června 2017) pravidelně Českou republiku i další evropské státy navštěvoval, a to zejména na základě krátkodobých víz. Nedopustil se ničeho, co by mohlo být považováno za jednání ohrožující bezpečnost České republiky či snad celé Evropské unie. Městský soud oprávněnost zařazení jeho osoby do ENO a do SIS II přezkoumatelným způsobem neodůvodnil.

[9] V rámci soudního řízení vyšlo najevo, že zápis do uvedených informačních systémů má původ v utajovaných informacích. Stěžovatel si uvědomuje specifický charakter utajovaných informací, avšak s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nepovažuje postup městského soudu za správný. S obsahem utajované informace se vypořádal pouze obecným shrnutím – uvedl, že důvody, které vedly Policii ČR k úkonu, který je žalobou napaden, byly dány a byly tak splněny podmínky pro označení stěžovatele za nežádoucí osobu. Již však není zřejmé, proč dospěl k závěru, že důvody pro označení stěžovatele za nežádoucí osobu byly dány. Ani kasační soud tak nemůže jeho závěry přezkoumat.

[10] Stěžovatel nepopírá, že soud nemohl v rozsudku uvádět konkrétní skutečnosti, které jsou obsahem utajované informace. Měl ovšem alespoň v obecných rysech předestřít, na základě čeho ke svým závěrům dospěl. Byl rovněž povinen odůvodnit přiměřenost mezi důvody zařazení do uvedených informačních systémů a důsledky tohoto postupu, především s ohledem na možné zásahy do sféry stěžovatele, jak je předestřel v žalobě. Pouhé konstatování, že utajovaná informace představuje dostatečný důvod pro zařazení do ENO a do SIS II, je nedostatečné a nepřezkoumatelné. Městský soud tak zasáhl do jeho práva na spravedlivý proces.

[11] Též poukazuje na to, že ustálená judikatura správních soudů klade určité požadavky na kvalitu utajované informace ve smyslu její relevance, původu, přesvědčivosti či věrohodnosti. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2016, č. j. 3 Azs 239/2015 - 35, je povinnost soudů přezkoumat rozhodnutí učiněné na podkladě utajovaných informací, s nimiž se účastník řízení nemůže seznámit, ještě zintenzivněna a tento přezkum může být proveden i nad rámec žalobních či kasačních bodů. Městský soud v dané věci rezignoval na alespoň obecné zhodnocení utajované informace a její relevance k posuzovanému sporu, jakož i na zhodnocení její věrohodnosti. Závěrem cituje z rozsudků správních soudů, v nichž bylo takové posouzení podle jeho názoru provedeno řádně.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve odkázal na obsah svého vyjádření k žalobě. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Stěžovatel je veden v ENO a v SIS II v souladu s právním řádem České republiky. Skutečnost, že se nemohl seznámit s informacemi, které byly vyloučeny z nahlížení, vyplývá z povahy věci a řízení dle § 154 zákona o pobytu cizinců. Pokud by se s těmito podklady mohl seznámit následně v řízení před soudem, mohlo by dojít k ohrožení plnění úkolů Policie ČR, což by bylo proti smyslu § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[13] Městský soud měl možnost se seznámit se všemi podklady. Hodnotil je i z hlediska jejich kvality a posoudil, že nejsou projevem svévole policejních orgánů. S námitkou, že soud rezignoval na alespoň obecné zhodnocení utajované informace, nelze souhlasit. Hodnocení podkladů se totiž městský soud věnoval v bodech 14, 15 a 16 napadeného rozsudku. Postupoval tak, aby neohrozil plnění úkolů Policie ČR případným vyzrazením informací, které byly vyloučeny z nahlížení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a sám shledal existenci vady uvedené v odstavci 4, k níž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

IIIa. Obecně k rozsahu přezkumu Nejvyššího správního soudu; vyjádření stran k povaze napadeného úkonu žalovaného a k přípustnosti zásahové žaloby

[15] Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou, kdy jak postup Nejvyššího správního soudu, tak i rozsah předmětu jeho řízení, se odvíjí od právních úkonů stěžovatele – soud je tedy v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Z této dispoziční zásady připouští zákon tyto čtyři výjimky: 1. zmatečnost řízení před krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], 2. existence vady v řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], 3. nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a konečně 4. nicotnost správního rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). V těchto vyjmenovaných případech není Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán a i bez kasační námitky může (respektive musí) z moci úřední zrušit rozhodnutí krajského soudu. Je povinností Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda řízení před krajským soudem není zatíženo vyjmenovanými vadami či zda napadené rozhodnutí

správního orgánu není nicotné. Teprve poté se může zabývat samotnými důvody kasační stížnosti.

[16] Soud se konkrétně zabýval přípustností žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Otázka přípustnosti žaloby totiž spadá do širšího okruhu podmínek řízení ve správním soudnictví, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud věcí zabývat po obsahové stránce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017 - 51). Jak je již uvedeno výše, v projednávaném případě soud v naznačeném směru závažné pochybení městského soudu shledal (k tomu podrobněji níže v části IIIb. tohoto rozsudku), byť jej žádný z účastníků řízení dosud nenamítal. Účastníkům proto byla dána před rozhodnutím ve věci možnost se k naznačené otázce (přípustnost žaloby, povaha úkonu žalovaného) vyjádřit.

[17] Žalovaný v přípise ze dne 24. 7. 2018 uvedl, že s ohledem na § 83 odst. 6 zákona o Policii ČR se na postup při vyřizování žádostí podle § 83 tohoto zákona nepoužijí ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), resp. nepostupuje se podle části druhé a třetí správního řádu. Úmyslem zákonodárce tedy bylo vyloučit nakládání s takovými podáními jako se žádostmi, s nimiž jsou spojeny další důsledky – zejména nutnost vydat rozhodnutí. Zjevný úmysl zákonodárce nelze obcházet výkladem odkazujícím na materiální znaky rozhodnutí. Takový výklad je namístě tam, kde příslušný zákon vydání rozhodnutí předpokládá, ovšem správní orgán zvolí nesprávnou formu svého úkonu či aktu. To ovšem není případ dotčené právní úpravy. Podle názoru žalovaného tedy sdělení, kterým nebylo vyhověno žádosti o likvidaci osobních údajů zpracovávaných Policií ČR, není úkon správního orgánu s účinky rozhodnutí.

[18] Stěžovatel v podání ze dne 1. 8. 2018 rovněž vyslovil přesvědčení, že sdělení podle § 83 odst. 5 zákona o Policii ČR nepředstavuje rozhodnutí po formální ani materiální stránce. Toto sdělení nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje jeho práva a povinnosti, nebylo též vydáno z vrchnostenské pozice žalovaného vůči němu. Jedná se pouze o deklaratorní přípis, kterým žalovaný žadateli sděluje, jaké údaje jsou v dílčích informačních systémech Policie ČR o jeho osobě uchovávány. Žalobní námitky tedy v posuzovaném případě nemířily proti sdělení jako takovému, ale proti samotné existenci záznamů v policejních evidencích, kterou toto sdělení jen deklaruje. O zanesení osobních údajů stěžovatele do těchto evidencí však nejsou vydávána žádná rozhodnutí, nejsou vůči němu činěny žádné procesní kroky, proto je jeho jedinou možností postupovat podle § 83 zákona o Policii ČR, což také učinil. Následně byl nucen podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, o jehož existenci se subjektivně dozvěděl dnem doručení dotčeného sdělení žalovaného. Od tohoto okamžiku počala plynout subjektivní lhůta k podání žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s. Ověření včasnosti podané žaloby bylo hlavním důvodem, proč k ní bylo sdělení žalovaného připojeno.

IIIb. K povaze zásahové žaloby, zejména její subsidiaritě

[19] Stěžovatel návrh adresovaný městskému soudu označil jako žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného. K žalobě přiložil sdělení žalovaného, jímž ho informoval, že jeho žádosti o likvidaci osobních údajů nevyhovuje. V žalobě však namítal

nezákonný zásah, jenž spatřoval v tom, že je bezdůvodně evidován v ENO a v SIS II. V důsledku toho se nemůže volně a svobodně pohybovat po území členských států EU, což narušuje jeho soukromý život a zasahuje do jeho práva na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a na ochranu jména. Městský soud žalobu věcně posoudil, aniž by se v odůvodnění napadeného rozsudku konkrétně zabýval její přípustností. Uvedl pouze, že při posouzení důvodnosti podané žaloby vycházel z pojmového vymezení zásahu obsaženého v § 82 s. ř. s.

[20] Nejvyšší správní soud musel nejprve zvážit, zda se stěžovatel nemohl v dané situaci domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Pokud by tomu tak bylo, byla by jeho žaloba nepřípustná a městský soud by ji musel odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. S ohledem na předcházející judikaturu poté dospěl k závěru, že žalobu je vskutku nutné jako nepřípustnou odmítnout.

[21] Obdobnou věcí se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Aps 15/2013 - 33. Toto rozhodnutí se sice týkalo odlišné právní úpravy, konkrétně především Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (dále jen „Prováděcí úmluva"), avšak soud v něm výslovně uvedl i to, že nařízení SIS II, které ke dni 9. 4. 2013 nahradilo články 92 až 119 Prováděcí úmluvy, nepřineslo v posuzovaných otázkách žádnou změnu (srov. odst. 16 a odst. 27 rozsudku č. j. 1 Aps 15/2013 - 33). Soud je proto nyní přesvědčen, že závěry učiněné v uvedeném rozsudku dopadají i na projednávaný případ.

[22] V rozsudku č. j. 1 Aps 15/2013 - 33 soud konstatoval, že „[s]*těžovatel měl tedy před podáním žaloby ke správnímu soudu nejprve podat žádost o výmaz či opravu záznamu v SIS u Policie České republiky, Policejního prezidia. [...] Stěžovatel nicméně žádost Policii České republiky nepodal, a namísto toho se rovnou obrátil na soud. Stěžovatel se mohl domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky, čímž naplnil předpoklady nepřípustnosti své žaloby podle § 85 s. ř. s. [...] Stěžovateli nynější rozhodnutí neupírá soudní ochranu. Proti případnému negativnímu rozhodnutí Policie České republiky se bude moci bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, eventuálně v případě nečinnosti Policie České republiky žalobou nečinnostní*".

[23] Na výše citované rozhodnutí poté ve věci totožného stěžovatele navázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2016, č. j. 8 As 37/2016 - 31. Tento stěžovatel postupoval v souladu s názorem vysloveným v rozsudku č. j. 1 Aps 15/2013 - 33, obrátil se na příslušný policejní orgán se žádostí o výmaz či opravu záznamu v SIS II a obdržel negativní sdělení o tom, že jeho žádosti policejní orgán nevyhověl. Poté nechal postup policejního orgánu přezkoumat u Úřadu pro ochranu osobních údajů (ten mu rovněž nedal za pravdu) a následně podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v trvání záznamu v SIS II (v daném případě provedeném příslušným orgánem Rakouské republiky). Žaloba však byla městským soudem jako nepřípustná odmítnuta.

[24] Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 8 As 37/2016 - 31 zamítl kasační stížnost stěžovatele. V odůvodnění dospěl k těmto závěrům: „*V dané věci bylo podstatné, jakou*

povahu mělo sdělení žalované (resp. poté sdělení Úřadu pro ochranu osobních údajů), které učinila ve stěžovatelově věci. [...] 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. Z uvedeného plyne, že stěžovatel, který postupoval vůči správním orgánům způsobem, naznačeným v rozsudku kasačního soudu ve věci sp. zn. 1 Aps 15/2003 (správně sp. zn. 1 Aps 15/2013 – pozn. soudu), *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*".

[25] Srovná-li soud výše uvedené s okolnostmi daného případu, podobnost judikované a projednávané věci je evidentní: v obou případech se jedná o tvrzený nezákonný zásah spočívající v neoprávněné evidenci žalobců v systému ENO, resp. SIS II. Stěžovatel obdobně jako tomu bylo v případu řešeném pod sp. zn. 8 As 37/2016 požádal Policejní prezidium ČR jako příslušný policejní orgán ve smyslu § 83 zákona o Policii ČR o poskytnutí informací o všech osobních údajích, které o něm uchovává, dále o sdělení, do jaké doby budou uchovávány, požádal též o jejich okamžitou likvidaci, pokud je možná, a policejní orgán této žádosti nevyhověl a písemně jej o tom informoval.

[26] S ohledem na citované judikatorní závěry není pochyb o tom, že stěžovatel se měl proti sdělení žalovaného bránit žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Namísto toho zvolil zásahovou žalobu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., která byla v dané věci nepřípustná a jako takovou ji měl městský soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. 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, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42). Současně též opakovaně vyslovil, že jiné právní prostředky (než žalobu 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. Sdělení žalovaného ze dne 4. 9. 2017, č. j. PPR-19652-1/ČJ-2017-990115, je podle svého obsahu úkonem správního orgánu, který má účinky rozhodnutí.

IIIc. K povaze sdělení žalovaného

[27] Nejvyšší správní soud bere na vědomí názor účastníků řízení, dle něhož sdělení žalovaného není rozhodnutím ve formálním a ani v materiálním smyslu. Tento názor je ovšem v příkrém rozporu s výše citovanou judikaturou tohoto soudu. Ta jim mohla být známa, neboť rozsudek č. j. 8 As 37/2016 - 31 byl vyhlášen dne 7. 10. 2016, tedy bezmála rok před podáním žaloby v této věci (dne 5. 10. 2017). Rozsudek č. j. 1 Aps 15/2013 - 33, jehož závěry jsou taktéž relevantní, je ze dne 25. 6. 2014, takže i s jeho zněním se účastníci již mohli seznámit. Úplná znění rozsudků jsou v anonymizované podobě dostupná na adrese www.nssoud.cz.

[28] Soud neshledal, že by bylo nutné se od závěrů citovaných výše v odst. [24] odchýlit, resp. postoupit věc rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Považuje je za správné a souladné s dosavadní konstantní judikaturou. Sdělení žalovaného podle § 83 odst. 5 zákona o Policii ČR sice není vydáváno v rámci správního řízení, ale je výsledkem určitého formalizovaného procesu, který je upraven zákonem. Zákonná úprava tohoto procesu je obsažena právě v § 83 zákona o Policii ČR. Okolnost, že sdělení žalovaného není výsledkem správního řízení dle správního řádu či jiného procesního předpisu, tedy bez dalšího neznamená, že jej není možné posoudit jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Na podporu uvedeného lze dále odkázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41, kde rozšířený senát argumentoval takto: „*Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487-521).*“

[29] Citované rozhodnutí rozšířeného senátu tak stanovilo, jaké čtyři základní podmínky, resp. formální znaky musí být naplněny, aby bylo možno považovat úkon správního orgánu za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Sdělení žalovaného podle § 83 odst. 5 zákona o Policii ČR tyto podmínky splňuje. Jak již bylo uvedeno, je vydáváno v alespoň do určité míry formalizovaném řízení upraveném právními předpisy [viz bod (ii) výše citovaného rozhodnutí], má konkrétního adresáta (žadatele o informaci, resp. o opravu, likvidaci atp. osobních údajů dle § 83 odst. 1 a 2 zákona o Policii ČR), jemuž je v písemné formě doručeno [bod (iv)]. Jde též o materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti – především odůvodnění a poučení o možnosti obrátit se na Úřad pro ochranu osobních údajů [§ 83 odst. 5 zákona o Policii ČR; (bod (i)]. Byť se při postupu podle § 83 zákona o Policii ČR nevede správní spis ve smyslu § 17 správního řádu, o průběhu a výsledku tohoto postupu určitá dokumentace existuje [bod (iii)]. Žalovaný ostatně „spisový materiál“ v dané věci shromáždil a postoupil jej tomuto i městskému soudu; jeho obsahem byla žádost stěžovatele, sdělení žalovaného a podkladové dokumenty vztahující se k osobě stěžovatele a jeho záznamům v ENO a v SIS II. I sama struktura posuzovaného sdělení

svědčí pro závěr, že se jedná o rozhodnutí, neboť obsahuje formulaci („*Policie České republiky Vaší žádosti o likvidaci osobních údajů nevyhovuje.*“), kterou lze připodobnit výroku rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu. Má rovněž záhlaví a již zmíněné odůvodnění.

[30] S ohledem na výše uvedené nelze přisvědčit názoru stěžovatele, že sdělení žalovaného je jen deklaratorním přípisem, který není způsobilý do jeho práv zasáhnout. K tomu je třeba dále uvést, že posuzované sdělení je ve svých důsledcích prakticky zamítavým rozhodnutím o žádosti o výmaz (likvidaci) osobních údajů. Je zřejmé, že kdyby správní orgán takové žádosti vyhověl, pak by byl stěžovatel plně uspokojen a samozřejmě by neměl důvod proti takovému rozhodnutí brojit správní žalobou. Stěžovatel má sice do jisté míry pravdu v tom, že zamítavé rozhodnutí představuje stvrzení již existujícího faktického stavu (tj. existence zápisu do ENO/SIS II), to však neznamená, že se o rozhodnutí vůbec nejedná. Tímto úkonem, byť není výslovně označen jako rozhodnutí a není výsledkem správního řízení dle správního řádu, žalovaný autoritativně rozhodl o žádosti stěžovatele o likvidaci všech osobních údajů zpracovávaných orgány Policie ČR.

[31] Soud doplňuje, že tímto rozhodnutím není zasaženo do práva stěžovatele na přístup k soudu v budoucnu. V souladu s § 83 odst. 3 zákona o Policii ČR je totiž – bude-li jím spatřovaný zásah do jeho veřejných subjektivních práv trvat – oprávněn podat novou žádost týkající se záznamu údajů v ENO a v SIS II (ve lhůtě 6 měsíců od podání té žádosti, jež je nyní předmětem posouzení; tato lhůta tedy v nynějším případě již uplynula, neboť první žádost byla podána dne 4. 7. 2017 – pozn. soudu). Bude-li taková žádost podána, bude žalovaný povinen opět postupovat podle § 83 odst. 5 zákona o Policii ČR a písemným sdělením o vyřízení žádosti podatele informuje. Postup žalovaného může být nejen přezkoumán Úřadem pro ochranu osobních údajů (viz § 83 odst. 5, věta poslední, zákona o Policii ČR), ale v případě negativního závěru se bude stěžovatel moci domáhat ochrany svých práv žalobou proti rozhodnutí u správního soudu, resp. v případě nečinnosti žalovaného žalobou podle § 79 s. ř. s.

IIId. K otázce vyčerpání řádných opravných prostředků před podáním žaloby proti rozhodnutí žalovaného

[32] Nejvyšší správní soud považuje pro úplnost za nezbytné vyjádřit se k tomu, zda se stěžovatel v souvislosti s vyřízením své žádosti musí před podáním žaloby proti sdělení žalovaného dle § 83 odst. 5 zákona o Policii ČR obrátit na Úřad pro ochranu osobních údajů. Podle § 83 odst. 5, věty poslední, zákona o Policii ČR, *informace o vyřízení žádosti musí obsahovat poučení o tom, že žadatel má právo obrátit se na úřad*. Úřad pro ochranu osobních údajů je příslušný na žádost subjektu údajů přezkoumávat zpracování osobních údajů v rámci vnitrostátní (národní) části SIS II v případech, kdy existuje podezření z nezákonného postupu, nebo v případě, že správce, tedy Policie ČR, neposkytla uspokojivou odpověď.[1]

[33] Z rozsudků č. j. 1 Aps 15/2013 - 33 a č. j. 8 As 37/2016 - 31 přímo neplyne, že by se žadatel o výmaz či opravu osobních údajů musel před podáním správní žaloby proti negativnímu rozhodnutí žalovaného obrátit na Úřad pro ochranu osobních údajů.

[1] Viz https://www.uoou.cz/sis-schengensky-informacni-system/ds-3280/p1=3280.

Druhý z uvedených rozsudků však takový výklad do jisté míry připouští, neboť v tehdejším případě tak žadatel učinil a soud svoje stěžejní právní závěry vztahoval i na sdělení Úřadu pro ochranu osobních údajů (viz odst. 20, 21 a 23 rozsudku č. j. 8 As 37/2016 - 31). Z tohoto důvodu považuje nyní soud za nutné postavit tuto otázku najisto.

[34] Podle § 29 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů *úřad provádí dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů*. Dle písm. c) tohoto ustanovení *úřad přijímá podněty a stížnosti na porušení povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů a informuje o jejich vyřízení*.

[35] Pravomoci Úřadu pro ochranu osobních údajů na úseku ochrany osobních údajů jsou tedy kontrolní a dozorové. Pokud subjekt údajů brojí proti způsobu či rozsahu nakládání s jeho osobními údaji správcem, obrací se na tento úřad s podnětem či stížností (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 8. 3. 2012, č. j. Konf 94/2011 - 8). Pokud je dána věcná příslušnost Úřadu pro ochranu osobních údajů, zabývá se důvodností podnětu. Následně jej buď odloží, anebo zahájí kontrolu či řízení z úřední povinnosti.

[36] Rozšířený senát v usnesení ze dne 4. 9. 2012, č. j. 1 As 93/2009 - 273 (publ. pod č. 2732/2013 Sb. NSS), uvedl, že „[v] *§ 29 svěřuje zákon o ochraně osobních údajů žalovanému pravomoc provádět dozor nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem (např. formou kontroly), projednávat přestupky a jiné správní delikty a udělovat pokuty dle tohoto zákona [§ 29 odst. 1 písm. a) a f)]. Žalovaný je povinen přijímat podněty a stížnosti jednotlivců a informovat je o jejich vyřízení [§ 29 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. Zákon nicméně v § 29 výslovně nestanoví, že žalovaný má vést správní řízení a rozhodovat o žádostech, jimiž se subjekt údajů domáhá zjednání nápravy při neoprávněném zpracování osobních údajů. [...] Rozšířený senát tedy shrnuje, že § 29 zákona o ochraně osobních údajů nezakládá žalovanému pravomoc vést správní řízení o žádostech subjektů údajů...*“.

[37] Na relevanci výše uvedeného podle přesvědčení soudu nic nemění ani nová úprava nařízení GDPR. Úřad pro ochranu osobních údajů nadále zůstává dozorovým a kontrolním orgánem na úseku ochrany osobních údajů (k tomu viz zejména čl. 51, čl. 57 odst. 1, čl. 58 a čl. 77 nařízení GDPR). Podle čl. 57 odst. 1 písm. f) nařízení GDPR se dozorový úřad (v našich podmínkách Úřad pro ochranu osobních údajů – pozn. soudu) i nadále zabývá *stížnostmi, které mu podá subjekt údajů nebo subjekt, organizace či sdružení v souladu s článkem 80, a ve vhodné míře prošetřuje předmět stížnosti a v přiměřené lhůtě informuje stěžovatele o vývoji a výsledku šetření, zejména v případech, kdy je zapotřebí další šetření nebo koordinace s jiným dozorovým úřadem*. Čl. 77 nařízení GDPR pak upravuje právo subjektu údajů podat stížnost a podle odstavce 2 tohoto ustanovení *dozorový úřad, kterému byla stížnost podána, informuje stěžovatele o pokroku v řešení stížnosti a o jeho výsledku, jakož i o možnosti soudní ochrany podle článku 78*. Právní úprava se tedy – z pohledu obsahového – v této otázce podstatně nemění, nadále mají subjekty údajů možnost podat stížnost Úřadu pro ochranu osobních údajů a ten je uvědomí o jejím vyřízení, případně alespoň o „pokroku“ ve vyřizování stížnosti. Nově upraveno je pouze *právo na účinnou soudní ochranu, pokud se dozorový úřad [...] stížností nezabývá nebo pokud neinformuje subjekt údajů do tří měsíců o pokroku v řešení stížnosti* (čl. 78 odst. 2 nařízení GDPR); to však nic nemění na právním charakteru stížnosti, na kterou lze nadále aplikovat závěry rozšířeného senátu v usnesení č. j. 1 As 93/2009 - 273.

[38] V souvislosti s výše uvedeným platí, že podnět či stížnost k Úřadu pro ochranu osobních údajů není řádným opravným prostředkem [ve smyslu § 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.] proti sdělení žalovaného vydaného v souladu s § 83 odst. 5 zákona o Policii ČR. Jedná se pouze o prostředek směřující k uplatnění dozorčí pravomoci Úřadu pro ochranu osobních údajů, se kterým nejsou bez dalšího spojeny účinky návrhu na zahájení řízení. Stěžovatel tedy není povinen před podáním žaloby proti rozhodnutí žalovaného uplatnit podnět, resp. podat stížnost k Úřadu pro ochranu osobních údajů, tato stížnost není opravným prostředkem. Jedná se toliko o jeho právo, jehož může, ale nemusí využít, aniž by to mělo vliv na závaznost rozhodnutí (sdělení) žalovaného podle § 83 odst. 5 zákona o Policii ČR. Tomu ostatně odpovídá i dikce § 83 odst. 5, věty poslední, zákona o Policii ČR (*žadatel má právo obrátit se na úřad*). Případné uplatnění tohoto práva logicky nemá ani vliv na běh lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), která počne běžet doručením písemného sdělení o vyřízení žádosti podle § 83 odst. 5 zákona o Policii ČR žadateli.

[39] Sdělení žalovaného podle § 83 odst. 5 zákona o Policii ČR, které je dle svého obsahu úkonem správního orgánu s účinky rozhodnutí, není vydáváno ve správním řízení (viz § 83 odst. 6 zákona o Policii ČR, dle kterého se na postup při vyřizování žádosti nepoužijí ustanovení správního řádu o správním řízení). Zákon proti tomuto rozhodnutí nepřipouští žádné řádné opravné prostředky, s nimiž by byla spjata povinnost správního orgánu o nich zákonem stanoveným způsobem rozhodnout (např. ve smyslu § 90 správního řádu). Domáhá-li se proto stěžovatel likvidace údajů evidovaných v ENO a v SIS II ve smyslu § 83 odst. 2 písm. a) zákona o Policii ČR a žalovaný jeho žádosti nevyhoví, může se poté rovnou obrátit se žalobou proti rozhodnutí ke správnímu soudu.

[40] Nejvyšší správní soud pro úplnost zdůrazňuje, že nepřehlédl, že spolu s nařízením GDPR byla přijata rovněž směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 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“). V oblasti dodržování povinností při zpracování osobních údajů za uvedenými účely, a to včetně jejich zpracování za účelem zajišťování bezpečnosti České republiky nebo zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, se nařízení GDPR neuplatní [srov. čl. 2 odst. 2 písm. d) nařízení GDPR]. Postup označení cizince za nežádoucí osobu a zaevidování jeho osobních údajů do ENO a případně i do SIS II s ochranou veřejného pořádku a bezpečnosti státu úzce souvisí (srov. § 154 odst. 1 a odst. 6 zákona o pobytu cizinců). Dozorová působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů je dána i zde (viz výše v odst. [32] a [37]). Jelikož jde však o směrnici, je potřebná její transpozice do českého právního řádu. Ta má být provedena zákonem o zpracování osobních údajů (též tzv. adaptačním zákonem), jehož vládní návrh je v současné době projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR spolu se zákonem změnovým.[2] Navrhovaná právní úprava navazuje na nařízení GDPR a zapracovává směrnici 2016/680. V souvislosti s posuzovaným případem je nutno zmínit, že stávající § 83 zákona o Policii ČR má být zrušen a tato úprava se s určitými změnami přesune do zákona o zpracování osobních údajů. Nelze předjímat, s jakým obsahem budou uvedené předpisy nakonec

[2] Vládní návrh zákona o zpracování osobních údajů, sněmovní tisk č. 138/0, a vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, sněmovní tisk č. 139/0.

přijaty, avšak vládní návrh adaptačního zákona v daném směru koncepčně žádné zásadní změny nepřináší. Subjekty údajů se nadále budou moci stanoveným postupem domáhat informací a též opravy, změny, likvidace apod. osobních údajů zpracovávaných orgány Policie ČR, tedy i údajů evidovaných v ENO a v SIS II, ochranu jim kromě Úřadu pro ochranu osobních údajů budou v této oblasti i nadále poskytovat správní soudy (viz k tomu také čl. 16 odst. 2 a 4 směrnice 2016/680).

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud pochybil, když připustil možnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem proti sdělení žalovaného. Z výše uvedeného vyplývá, že tak, jak byla žaloba podána, nebyla ve vztahu ke sdělení žalovaného přípustná. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, neboť konstatoval, že žalobu měl městský soud vyhodnotit jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. a jako takovou ji odmítnout. Podle § 110 odst. 1, věty první za středníkem, s. ř. s., jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody mj. pro odmítnutí návrhu, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Ten proto současně se zrušením napadeného rozsudku žalobu sám odmítl.

[42] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože soud rozhodl současně se zrušením rozsudku městského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Z tohoto důvodu nemají účastníci právo na náhradu nákladů řízení ani před městským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

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

V Brně dne 9. srpna 2018

JUDr. Radan Malík
předseda senátu