



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **A. Y.**, zastoupený Mgr. Liborem Zbořilem, advokátem se sídlem Panská 891/5, Praha 1 - Nové Město, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2017, č. j. PPR-22433-1/ČJ-2017-990115,

t a k t o:

- I. Sdělení Policejního prezidia České republiky ze dne 27. 9. 2017, č. j. PPR-22433-1/ČJ-2017-990115, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen na náhradě nákladů řízení zaplatit žalobci částku 11 228 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho právního zástupce, Mgr. Libora Zbořila.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Žalobce se podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu domáhal vydání rozsudku, jímž by soud konstatoval, že I. vedení osoby žalobce v evidenci nežádoucích osob dle ustanovení § 154 zákona č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), se určuje jako nezákonné, II. žalovaný je povinen do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku vyřadit žalovaného z evidence nežádoucích osob dle ustanovení

§ 154 zákona o pobytu cizinců, III. vedení záznamu o osobě žalobce pod zn. Z000000053112700001 v Schengenském informačním systému druhé generace (dále jen „SIS II“) podle článku 24 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006, o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (dále jen „nařízení č. 1987/2006“), se určuje jako nezákonné, a IV. žalovaný je povinen do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku provést výmaz záznamu o osobě žalobce pod zn. Z000000053112700001 ze SIS II vedeného podle nařízení č. 1987/2006.

Usnesením ze dne 22. 3. 2018, č. j. 14 A 59/2017 – 42, soud žalobce vyzval, aby žalobu upravil tak, aby závěrečný návrh korespondoval s obsahem žalobního tvrzení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Aps 15/2013-33, „český správní soud nerozhoduje o žalobě ve věcech záznamů v Schengenském informačním systému druhé generace jako první, ale jeho rozhodování nutno brát jako ochranu proti předchozímu rozhodnutí ve věci žádosti u příslušného policejního orgánu. (...) Stěžovatel (žalobce) se proti případnému negativnímu rozhodnutí Policie České republiky může bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, eventuálně v případě nečinnosti Policie České republiky žalobou nečinnosti.“ K podobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2016, č. j. 8 As 37/2016 – 31, v němž uvedl, 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.“

Na uvedenou výzvu reagoval žalobce tak, že upravil svůj závěrečný návrh tak, že požadoval zrušení rozhodnutí Policejního prezidia České republiky ze dne 27. 9. 2017, č. j. PPR-22433-1/ČJ-2017-990115, v části, v níž byla zamítnuta žádost žalobce o likvidaci žalobce osobních údajů o osobě žalobce dle § 154 zákona o pobytu cizinců, a v části, v níž byla zamítnuta žádost žalobce o likvidaci osobních údajů o osobě žalobce vedených pod zn. Z000000053112700001 v SIS II podle čl. 24 odst. 1 nařízení č. 1987/2006.

Z předloženého správního spisu vyplývají pro rozhodnutí následující rozhodné skutečnosti.

Žalobce je státním příslušníkem Kosovské republiky, který byl podle § 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců označen za nežádoucí osobu a podle § 154 odst. 6 téhož zákona zaevidován do evidence nežádoucích osob ode dne 8. 3. 2000 na dobu neurčitou.

Zároveň je o žalobci pod zn. Z000000053112700001 veden záznam v SIS II za účelem odepření vstupu nebo zákazu pobytu na území státu schengenského prostoru (dále jen „záznam“). K vložení záznamu do SIS II došlo orgány České republiky, a to s odkazem na § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a na čl. 24 nařízení č. 1987/2006.

Důvodem k zaevidování žalobce do evidence nežádoucích osob a vložení záznamu do SIS II je rozsudek Okresního soudu v Chomutově ze dne 18. 5. 1999, č. j. 4 T 243/97-80, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 2 písm. b) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění

zákona č. 152/95 Sb. (dále jen „trestní zákon“), za což byl odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání dvou let a současně mu byl uložen trest vyhoštění. Uvedeného trestného činu se žalobce dopustil tím, že dne 27. 12. 1996 ve večerních hodinách pod záminkou uskutečnění telefonního hovoru v telefonní budce umístěné v blízkosti věznice v obci Všehrda, okres Chomutov, uprchl službu konajícímu vychovateli, ač mu měl výkon trestu odnětí svobody (nařízený pravomocným rozsudkem Okresního soudu v Děčíně, sp. zn. 1T 209/96) skončit až dne 29. 7. 1997.

Žalobce podal dne 31. 7. 2017 u žalovaného žádost o likvidaci osobních údajů z evidence nežádoucích osob a údajů ze SIS II, neboť dle jeho názoru nepředstavuje závažné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti ani bezpečnosti smluvních států ve smyslu čl. 24 odst. 2 Nařízení č. 1987/2006 a § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

Dne 2. 10. 2017 žalobce obdržel sdělení žalovaného ze dne 27. 9. 2017, č. j. PPR-22433-1/ČJ-2017-990115 (dále jen „sdělení“), jímž žalovaný žádosti žalobce nevyhověl. V odůvodnění uvedl, že žalobce byl do evidence nežádoucích osob zaevidován ode dne 8. 3. 2000 na dobu neurčitou podle § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců (ve spojení s § 154 odst. 3 písm. a) téhož zákona). Dodal, že u osob evidovaných v evidenci nežádoucích osob z důvodu uložení trestu vyhoštění na dobu neurčitou, které jsou současně evidovány v SIS II, je záznam nastaven v souladu s čl. 29 odst. 2 nařízení č. 1987/2007 na dobu 3 let. Tento záznam je pravidelně přezkoumáván vkládajícím útvarem Policie České republiky (Ředitelství služby cizinecké policie) ve smyslu uvedeného ustanovení, tedy před uplynutím nastavené doby 3 let, a platí-li důvody pro vložení záznamu, tedy je-li stále platný trest vyhoštění na dobu neurčitou (pokud nebylo upuštěno od výkonu trestu vyhoštění na základě rozhodnutí příslušného soudu, příp. osoba nebyla omilostněna prezidentem republiky na základě vlastní žádosti), je u záznamu standardně prodloužena platnost na další tříleté období. V případě žalobce přitom důvody pro jeho zařazení do uvedených informačních systémů trvají, neboť z těchto systémů by žalobce mohl být vyřazen pouze tehdy, pokud by pravomocné rozhodnutí soudu bylo vykonáno či pokud by trest vyhoštění byl prominut nebo amnestován prezidentem republiky. Proto žalovaný doporučil žalobci obrátit se na Okresní soud v Chomutově, který mu trest vyhoštění uložil, aby mu tento trest prominul, anebo se obrátit na Kancelář Prezidenta republiky se žádostí o omilostnění trestu vyhoštění prezidentem republiky.

II. Obsah žaloby

Žalobce pokládá provedení záznamu v evidenci nežádoucích osob na základě shora uvedeného rozsudku Okresního soudu v Chomutově za protiprávní, neboť tento rozsudek nestanovil dobu trvání trestu vyhoštění. Dle žalobce je nezbytné na takový akt pohlížet jako na nicotné rozhodnutí, ke kterému ex lege není možno přihlížet, v důsledku čehož žalobci trest vyhoštění nikdy nebyl řádně uložen. Orgány veřejné moci tak rozhodly protiprávně o jeho zaevidování jako nežádoucí osoby a žalobci tak byl v důsledku libovůle soudu a pochybení policejního orgánu odepřen nejen vstup na území České republiky, nýbrž i do schengenského prostoru, což je stav z hlediska principu právního státu zcela nepřijatelný a nepřipustný (srov. čl. 2 Listiny).

Žalobce dále uvádí, že vložení záznamu (a rozhodnutí o jeho prodloužení) do SIS II je ze strany České republiky protiprávním úkonem odporujícím jak zákonu o pobytu cizinců, tak Listině základních práv a svobod, Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v neposlední řadě též Listině základních práv Evropské unie. Dle žalobce lze do SIS II zařadit

záznam toliko o cizinci, je-li tu důvodné nebezpečí, že jeho přítomnost může závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek nebo bezpečnost smluvních států. Důvodnost takového nebezpečí ani míra závažnosti ohrožení veřejného pořádku nebo bezpečnosti přitom u žalobce není dána. Navíc uvedená kritéria nebyla v jeho případě posouzena individuálně, jak to vyžaduje čl. 21 nařízení č. 1987/2006, neboť policejní orgán rozhodl o zápisu a prodloužení záznamu, aniž by se blíže zabýval konkrétními důvody potenciálního nebezpečí, které žalobce pro členské státy představuje. Žalobce nepopírá, že se dopustil výše uvedeného skutku, namítá však, že tento jeho protiprávní čin zdaleka nedosahoval takové intenzity, aby i po 21 letech odůvodňoval závěr orgánů České republiky o jeho „důvodném a závažném ohrožení veřejného pořádku či bezpečnosti“ v případě jeho přítomnosti na území členských států Evropské unie. Žalobce se domnívá, že s takto výrazným časovým odstupem lze na potenciálně závažné nebezpečí, které by měl pro členské státy představovat, usuzovat pouze z velmi závažných důvodů. Připomíná opět, že trest vyhoštění je běžně v České republice ukládán na dobu od jednoho roku do deseti let, přičemž v případě žalobce soud pochybil, pokud konkrétní dobu neurčil. O to více je pak nutné zkoumat onu závažnou míru rizika ohrožení veřejného pořádku v případě vložení či obnovení záznamu. Žalobce uzavírá, že provedení a prodlužování záznamu se jeví jako extrémně nepřiměřené ve vztahu k míře narušení veřejnoprávní normy.

III. Vyjádření žalovaného

Podle názoru žalovaného výše uvedený rozsudek Okresního soudu v Chomutově netrpí žádnými vadami, pro které by měl být nicotný, a veškeré následné úkony, které byly činy na základě tohoto rozsudku, nejsou v rozporu se zákonem.

Žalovaný uvádí, že žalobce byl označen za nežádoucí osobu na základě § 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců a na základě § 154 odst. 6 téhož zákona byl pak žalobce zaevidován do evidence nežádoucích osob. Vzhledem k tomu, že je Česká republika ode dne 21. 12. 2007 jedním ze států schengenského prostoru, byly osobní údaje žalobce vloženy rovněž do schengenského informačního systému a podle čl. 96 Schengenské prováděcí úmluvy se tak opatření k zamezení vstupu rozšířilo na celý schengenský prostor. Jelikož přitom doposud nebyl žalovaný informován ze strany žalobce ani oslovených institucí, že došlo k prominutí trestu vyhoštění či jeho amnestování prezidentem republiky, a rovněž dotčený rozsudek Okresního soudu v Chomutově nebyl zrušen, nejsou dány důvody pro výmaz záznamu. Žalovaný přitom na žádost žalobce (i obecně každé 3 roky) prověřil, zda důvody pro zařazení žalobce do výše uvedených informačních systémů nadále trvají, přičemž s ohledem na výše uvedené (a na stále trvající trest vyhoštění na dobu neurčitou) nemohl než dospět k závěru, že tomu tak je, a tudíž nemohl žádosti žalobce vyhovět.

Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

V replice na vyjádření žalovaného žalobce zopakoval, že i z tohoto vyjádření vyplývá, že o prodloužení záznamu v SIS II bylo rozhodnuto automaticky, aniž by věc byla individuálně přezkoumána, přestože takový postup je právně nepřipustný. Žalovaný tedy neprokázal, jakým konkrétním a individuálním způsobem přezkoumal důvody vedoucí k prodloužení záznamu v SIS II, resp. v jakých skutečnostech spatřuje důvodné nebezpečí, že přítomnost žalobce může závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek nebo bezpečnost smluvních států.

V. Vlastní posouzení věci

Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 158 odst. 1 zákona o pobytu cizinců policie při výkonu působnosti podle tohoto zákona provozuje informační systém cizinců, v němž se mj. o cizinci vedou údaje o důvodu zařazení do evidence nežádoucích osob s uvedením doby platnosti omezení vstupu na území (viz písm. b) bod 7.).

Podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se nežádoucí osobou 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.

Podle § 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců policie označí cizince za nežádoucí osobu na základě pravomocného rozhodnutí soudu o trestu vyhoštění z území.

Podle § 155 odst. 2 věty první zákona o pobytu cizinců policie cizince z evidence nežádoucích osob vyřadí, jestliže bylo pravomocné rozhodnutí soudu nebo správního orgánu (§ 154 odst. 3) vykonáno, po prominutí trestu vyhoštění nebo jeho amnestování prezidentem republiky nebo po zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění soudem nebo správním orgánem.

Podle § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců cizinec označený za nežádoucí osobu je evidován v evidenci nežádoucích osob. Je-li důvodné nebezpečí, že cizinec označený za nežádoucí osobu může závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit bezpečnost smluvních států, policie zařadí do informačního systému smluvních států údaje v rozsahu stanoveném přímo použitelným právním předpisem Evropských společenství; to neplatí v případě občana Evropské unie nebo občana smluvního státu.

Podle čl. 24 odst. 1 nařízení č. 1987/2006 se údaje týkající se státních příslušníků třetích zemí, o kterých byl pořízen záznam pro účely odepření vstupu nebo pobytu, vloží na základě vnitrostátního záznamu vyplývajícího z rozhodnutí přijatého příslušnými správními orgány nebo soudy v souladu s procesními předpisy, které stanoví vnitrostátní právní předpisy. Toto rozhodnutí může být učiněno pouze na základě posouzení jednotlivých případů.

Podle čl. 24 odst. 2 nařízení č. 1987/2006 se záznam vloží, pokud se rozhodnutí uvedené v odstavci 1 zakládalo na tom, že přítomnost státního příslušníka třetí země na území členského státu může představovat ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti státu.

Podle čl. 21 nařízení č. 1987/2006 členský stát před pořízením záznamu ověří, zda je daný případ dostatečně přiměřený, relevantní a závažný pro vložení do SIS II.

Podle čl. 29 odst. 1 nařízení č. 1987/2006 se záznamy vložené do SIS II podle tohoto nařízení uchovávají pouze po dobu nezbytnou pro splnění účelů, pro které byly vloženy. Podle čl. 29 odst. 2 citovaného nařízení do tří let od vložení takového záznamu do SIS II přezkoumá členský stát, který záznam pořídil, nutnost jej zachovat.

Podle čl. 43 odst. 1 nařízení č. 1987/2006 má každý 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. Podle odstavce 2 citovaného článku se členské státy navzájem zavazují vymáhat konečná rozhodnutí vydaná soudy nebo orgány uvedenými v čl. 43 odst. 1.

Podle § 84 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), policie v souladu se závazky České republiky vyplývajícími z mezinárodních smluv o odstraňování kontrol na společných hranicích a s nimi souvisejících předpisů Evropské unie provádí zpracování informací včetně osobních údajů v Schengenském informačním systému. Podle § 84 odst. 2 citovaného zákona policejní prezidium provozuje národní součást Schengenského informačního systému a plní úkoly orgánu centrálně odpovědného za národní součást Schengenského informačního systému a úkoly orgánu zajišťujícího výměnu doplňujících informací k záznamům v Schengenském informačním systému.

Podle § 83 odst. 2 písm. a) zákona o policii policejní prezidium na písemnou žádost osoby provede neprodleně po jejím doručení bezplatně opravu, likvidaci, blokování nebo doplnění nepravdivých anebo nepřesných osobních údajů vztahujících se k osobě žadatele nebo žadateli poskytne vysvětlení. Pokud by opravou, likvidací, blokováním nebo doplněním osobních údajů bylo ohroženo plnění úkolu podle § 85, může policie místo těchto operací připojit k souboru opravné prohlášení.

Na základě předestřené právního rámce soud posoudil důvodnost nyní projednávané žaloby a shledal, že námitky uvedené žalobcem jsou důvodné.

Žalovaný odmítl odstranit záznam o žalobci z evidence nežádoucích osob a také SIS II z důvodu, že výše citovaným rozsudkem Okresního soudu v Chomutově ze dne 18. 5. 1999 byl shledán vinným z trestného činu a byl mu mj. uložen trest vyhoštění dle § 57 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 152/95 Sb., bez udání délky, tedy na neurčito.

Soud předně musí odmítnout námitku žalobce, že tento rozsudek je v části týkající se uloženého trestu vyhoštění nicotný, neboť nestanovil délku vyhoštění, a proto k němu vůbec neměl žalovaný přihlídnout. Dle § 57 odst. 1 trestního zákona, ve znění zákona č. 152/95 Sb., soud mohl uložit pachateli, který není občanem České republiky nebo není osobou, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, trest vyhoštění z území republiky, a to jako trest samostatný nebo i vedle jiného trestu, vyžaduje-li to bezpečnost lidí nebo majetku, anebo jiný obecný zájem. Z uvedeného vyplývá, že v dané době trestní zákon nestanovil časové rozpětí, v němž mohl být trest vyhoštění uložen, přičemž za této situace platilo, že trest byl uložen vždy na dobu neurčitou (viz též komentářová literatura: PÚRY, František. In: ŠÁMAL, Pavel, PÚRY, František, RIZMAN, Stanislav. Trestní zákon. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2004, s. 484). Změnu přinesl až zákon č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, který upravil citovaný § 57 odst. 1 trestního zákona tak, že stanovil konkrétní zákonnou výměru, v níž může být trest vyhoštění

uložen. Důvodová zpráva k dané změně uvedla, že podle dosud platné právní úpravy mohl soud uložit vyhoštění pouze na dobu neurčitou, přičemž uložený trest platil bez jakéhokoliv časového omezení, pokud jej prezident republiky neprominul milostí. Za této situace tedy dle soudu nelze považovat rozsudek Okresního soudu v Chomutově za nejednoznačný či dokonce nicotný, neboť z hlediska tehdejší právní úpravy bylo zřejmé, jaký trest a na jakou dobu byl žalobci uložen, přičemž s ohledem na jedinou „variantu“ trestu vyhoštění nemusel soud ve výroku svého rozhodnutí výslovně uvést, že se jedná o vyhoštění na neurčito (stačilo, že okresní soud zdůraznil, že uložil trest dle § 57 odst. 1 trestního zákona, ve znění zákona č. 152/95 Sb.). Pozdější novelizace citovaného ustanovení přitom na platnosti tohoto rozsudku nemůže nic změnit, neboť soud rozhodoval podle tehdy platné právní úpravy a též aktuální výklad vydaného rozhodnutí musí být veden podle nikoli současné (či pozdější), jak činí žalobce, ale tehdejší právní úpravy.

Soud tedy shledal, že uložený trest vyhoštění je nadále platný, přičemž se podává, že byl z důvodu tehdejší právní úpravy uložen na dobu neurčitou. Za této situace byl žalobce zařazen do evidence nežádoucích osob v souladu s § 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců a v tomto správním úkonu nelze seznat libovůli správních orgánů.

Jestliže však soud posoudil, zdali žalovaný v nyní napadeném rozhodnutí řádně zvážil důvody pro ponechání záznamu o žalobci v evidenci nežádoucích osob a SIS II, shledal, že v tomto ohledu napadené rozhodnutí postrádá dostatečně odůvodnění.

S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu, dle nichž je nezbytné napadené sdělení policie považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí, musí toto sdělení splňovat základní podmínky, které jsou na správní rozhodnutí kladeny právními předpisy (především správním řádem) a soudní judikaturou. Mezi tyto základní náležitosti rozhodnutí správního náleží dle § 68 odst. 1 správního řádu výroková část, odůvodnění a poučení účastníků. V odůvodnění správního rozhodnutí se uvedou důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a z jejich vyjádření k podkladům rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). To znamená, že správní orgán v rámci odůvodnění musí odůvodnit přezkoumatelným způsobem, jakými úvahami byl veden jak při vlastním dokazování, tak i při výkladu právních pojmů a celkovém hodnocení řešených právních otázek, přičemž odůvodnění musí být individuální a konkretizované pro danou věc (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23). Z odůvodnění každého správního rozhodnutí musí dostatečně vyplynout úvahy, jimiž se správní orgán při jeho vydání řídil, neboť jedině tak lze spolehlivě doložit správnost a tedy i zákonnost postupu správního orgánu (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109). K tomu, zda je napadené rozhodnutí přezkoumatelné pak soud musí přihlídnout z úřední povinnosti a za situace, kdy shledá rozhodnutí nepřezkoumatelným, se pak nezabývá samotnou zákonností.

Jak již bylo řečeno, žalovaný ve svých úvahách vyšel pouze ze skutečnosti, že žalobci byl uložen trest vyhoštění na dobu neurčitou, přičemž tento fakt sám o sobě dle žalovaného postačuje k důvodnosti vyřčených závěrů. Dle soudu však takto lapidární závěr nebylo možno ve věci žalobce učinit, a to jak ve vztahu k vedení záznamu o žalobci v evidenci nežádoucích osob, tak v systému SIS II.

Pro posuzování důvodnosti vedení záznamu o osobě v systému SIS II soud předně vyzdvihuje, že nařízení č. 1987/2006 přímo počítá s tím, že dotčený orgán bude průběžně

sledovat, zdali přetrvává nezbytnost dalšího vedení záznamu. Takto již čl. 11 preambule nařízení č. 1987/2006 uvádí, že „záznamy za účelem odepření vstupu nebo pobytu by v SIS II měly být uchovávány nanejvýš po dobu potřebnou pro splnění účelů, pro které byly tyto záznamy pořízeny. Obecnou zásadou je, že by měly být ze SIS II automaticky vymazány po uplynutí tří let. Rozhodnutí o uchování záznamu po delší dobu by mělo vycházet z komplexního individuálního posouzení. Členské státy by měly během tohoto tříletého období tyto záznamy přezkoumat a vést statistiku o počtu záznamů, u nichž byla doba uchovávání prodloužena.“ Výše citovaný čl. 29 odst. 1 nařízení č. 1987/2006 rovněž počítá s tím, že se záznamy vložené do SIS II uchovávají pouze po dobu nezbytnou pro splnění účelů, pro které byly vloženy.

Z uvedeného vyplývá, že při přezkoumání nutnosti zachovat uvedený záznam v SIS II musí dotčený orgán vážit, zdali stále přetrvává základní účel vedení záznamu, tj. zajištění vysoké úrovně bezpečnosti v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva Evropské unie, včetně udržování veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku a zajišťování bezpečnosti a národní bezpečnosti (viz čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1987/2006). Jestliže pak citované nařízení výslovně počítá s tím, že v průběhu doby bude důvodnost vedení záznamu v SIS II oslabovat, je povinností rozhodujícího orgánu (ať k žádosti žadatele či dokonce ex offio každé tři roky) tuto důvodnost pečlivě hodnotit. A to jednak s přihlédnutím ke specifickým dané věci a pak také (a to je pro nyní posuzovanou věc stěžejní) k aktuálnímu stupni nebezpečí spočívajícího v možné přítomnosti posuzované osoby v některém ze států zahrnutých v systému SIS II.

Soud připomíná, že nařízení č. 1987/2006 již pro vložení záznamu do SIS II stanoví, že toto rozhodnutí může být učiněno pouze na základě posouzení jednotlivých případů (viz čl. 21 a čl. 24 odst. 1). Uvedené ostatně také vyplývá z věty druhé § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, přičemž dle tohoto ustanovení lze chápat přeražení osoby z evidence nežádoucích osob do SIS II za výsledek určité vyšší, kvalifikovanější úvahy policie, která je v tomto směru odstupňovaná, a ke které vedle pouhé možnosti ohrožení uvedených zájmů (veřejný pořádek a bezpečnost) přistupuje ještě nutnost „důvodného nebezpečí“, že zde možnost jejich ohrožení skutečně je, přičemž nejde již o možnost toliko hypotetickou, ale o možnost důvodně předpokládanou (srov. shodně KUČERA, V. Schengenský informační systém a přezkum ve správním soudnictví. Právní rozhledy. 2011, č. 2, s. 52-58). Pokud jsou dány tyto „zostřené“ důvody již při vložení záznamu, tak nutnost jejich zvažování ještě více vyvstane při hodnocení opodstatnění dalšího vedení záznamu, protože, jak již bylo uvedeno, citované nařízení počítá s tím, že v průběhu doby budou důvody pro vedení záznamu oslabovat.

Z výše uvedeného pak vyplývá, že je povinností rozhodujícího orgánu (žalovaného) při posouzení možnosti výmazu záznamu ze SIS II pečlivě vážit, zdali nadále trvají důvody pro uchování záznamu v daném systému, a to s ohledem na znění a podstatu nařízení č. 1987/2006. A při vyřízení žádosti žadatele musí rozhodující orgán tyto důvody ve svém rozhodnutí náležitě specifikovat, a to také s přihlédnutím k délce vedení záznamu. To znamená, že rozhodnutí o dalším vedení záznamu musí obsahovat alespoň stručné odůvodnění, proč i nadále předmětná osoba představuje takovou hrozbu pro země zapojené v systému SIS II, že je nezbytné, aby údaj o ní nebyl (s ohledem na podstatu a důvodnost původního vložení záznamu a také dobu, která od něj uplynula) ze systému SIS II vyřazen. Nepostačí přitom, pokud i po více jak patnácti letech rozhodující orgán pouze odkáže na dříve uložený trest vyhoštění (na dobu neurčitou), neboť tento trest sám o sobě (i s ohledem na právní úpravu platnou v době jeho ukládání – viz též dále) nemusí automaticky odůvodňovat uchovávání záznamu. Nařízení č. 1987/2006 ani § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců totiž nestanoví, že každá osoba vedená v evidenci nežádoucích osob musí být automaticky

zařazena do systému SIS II, a proto je povinností žalovaného konkrétně (na základě aktuálně zjištěných skutečností) uvést, proč je nezbytné, aby byl údaj o žalobci nadále veden v systému SIS II. To však žalovaný v nyní posuzované věci neučinil, a proto je napadené rozhodnutí ve vztahu k vedení záznamu o žalobci v systému SIS II nepřezkoumatelné.

Ve vztahu k ponechání údajů o žalobci v evidenci nežádoucích osob soud (s ohledem na jedinečná specifika nyní projednávané věci) vyzdvihuje, že v daném případě bylo povinností žalovaného přihlédnout k definici nežádoucí osoby obsažené v § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto ustanovení se nežádoucí osobou 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. Bylo tedy povinností žalovaného tyto základní podmínky k žádosti žalobce o odstranění záznamu z evidence posoudit. A to bez ohledu na provedení záznamu dle § 154 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který jasně stanoví okruh případů, kdy bude určitá osoba označena za nežádoucí (tj. pokud se na ní bude vztahovat pravomocné rozhodnutí o trestu vyhoštění z území nebo o správním vyhoštění) a skutečnost, že § 155 odst. 2 zákona o pobytu cizinců s tímto hodnocením a priori nepočítá. Platí totiž, že aby byl žalobce nadále veden v evidenci nežádoucích osob, musí být skutečně považován za osobu nežádoucí ve smyslu § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Soud vyzdvihuje, že při uložení trestu vyhoštění v současnosti (respektive po účinnosti zákona č. 253/1997 Sb.) budou podmínky 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců po dobu trvání trestu vyhoštění velmi pravděpodobně vždy splněny. Od účinnosti zákona č. 253/1997 Sb., kterým byl novelizován § 57 tehdy platného trestního zákona, jakož i po přijetí nového trestního zákoníku (viz § 80 citovaného zákona), již soud v trestním rozsudku rozhoduje o konkrétní době, na kterou se trest vyhoštění vztahuje, přičemž podle § 57 odst. 2 trestního zákona a nyní § 80 odst. 2 trestního zákoníku při uložení trestu vyhoštění, jakož i určení konkrétní výměry jeho délky, soud přihlédne mj. ke stupni ohrožení bezpečnosti lidí, majetku nebo jiného obecného zájmu. Stupeň ohrožení bezpečnosti lidí, majetku nebo jiného obecného zájmu vyjadřuje míru, v jaké nastala nebo hrozila újma těmto chráněným hodnotám ze spáchaného trestného činu a v jaké hrozí z dalšího pobytu pachatele na území České republiky. Stupeň uvedeného ohrožení bude dán především charakterem, rozsahem a závažností spáchané trestné činnosti, významem a rozsahem ohrožených hodnot, dále skutečností, zda došlo k poruše na chráněných zájmech nebo zůstalo jen u jejich ohrožení a do jaké míry se ohrožení přiblížilo vzniku poruchy atd. Kromě toho je třeba zvažovat, jaké nebezpečí – s ohledem na osobu pachatele a ostatní rozhodné okolnosti – hrozí zmíněným chráněným hodnotám z dalšího pobytu pachatele na našem území (viz též ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník: komentář. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 982). Uvedené hledisko obsažené v trestních předpisech tak lze do určité míry chápat za obdobu podmínky obsažené v dovětku § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť okolnosti ústící v uložení konkrétní výměry trestu vyhoštění budou velmi pravděpodobně korespondovat se závěrem, že během stanované doby by odsouzený 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. Navíc tyto důvody budou seznatelné z odůvodnění uloženého trestního rozsudku, a to jak ve vztahu k tomu, proč bylo nezbytné uložit trest vyhoštění, tak i ve vztahu ke konkrétní výměře tohoto trestu. Není proto vyloučeno, aby policejní orgán při hodnocení nezbytnosti vedení záznamu o osobě v evidenci nežádoucích osob vyšel z tohoto hodnocení vyřčeného soudem rozhodujícím o vině a trestu.

Nezbytnost zohlednění samotné definice obsažené v § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců při hodnocení důvodnosti vedení záznamu o konkrétní osobě v evidenci nežádoucích osob, původně zaznamenané dle § 154 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, však bude vyvstávat při posuzování záznamu vedeného o osobách, jímž byl trest vyhoštění uložen před přijetím zákona č. 253/1997 Sb., kterým byl novelizován § 57 tehdy platného trestního zákona. Jak již bylo řečeno, v uvedené době byl při uložení tohoto trestu odsouzenému odepřen vstup na území automaticky na dobu neurčitou, tedy i tehdy, kdy by dle současné právní úpravy trest vyhoštění na dobu neurčitou nepřipadal v úvahu. V současné době soud uloží trest vyhoštění na dobu neurčitou pachateli pouze v nejzávažnějších případech, kdy vzhledem k potřebě ochrany společnosti a nápravy pachatele i k okolnostem rozhodným pro jeho výměru nepostačuje uložení časově omezeného trestu vyhoštění ani na nejdelší možnou dobu 10 let. Uložení trestu vyhoštění na dobu neurčitou tak bude přicházet v úvahu především za situace, kdy je pachatel opětovně odsouzen za trestný čin, jehož povaha a závažnost vyžaduje uložení trestu vyhoštění, který sice již byl pachateli uložen dřívějším rozsudkem v trvání do 10 let, ale pachatel ho nerespektoval nebo se vyhýbal jeho výkonu (viz ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník: komentář. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 982). Jak také zdůraznil Ústavní soud, při ukládání trestu vyhoštění na dobu neurčitou musí obecný soud nejen zkoumat prognózu nápravy pachatele, která se má pojmově blížit nemožnosti, respektive velmi vysoké míře nepravděpodobnosti nápravy, ale musí též kvalifikovaně zohlednit bezpečnostní riziko pobytu pachatele na území České republiky, tedy shledat, že ani nejvýše deset let pobytu mimo Českou republiku nesnižuje obavy, že by po uplynutí stanovené doby a případném návratu na území České republiky pachatel mohl opět ohrožovat společenské zájmy svou trestnou činností. Trest vyhoštění na dobu neurčitou tak dle Ústavního soudu může být pojmově uložen jen v nejzávažnějších případech, kde nelze rozumně očekávat, že by odsouzený i po několika letech přestal být pro Českou republiku bezpečnostní hrozbou (nález ze dne 11. 6. 2014. sp. zn. I. ÚS 4503/12).

V případech, kdy byl trest vyhoštění uložen automaticky na dobu neurčitou, tak dle soudu (i s ohledem na vyřčené principy pro ukládání trestu vyhoštění na dobu neurčitou vyřčené judikaturou Ústavního soudu) nelze a priori tvrdit, že jsou vždy splněny základní podmínky pro označení osoby za nežádoucí ve smyslu § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť s ohledem na výraznou prodlevu od uložení daného trestu již přítomnost této osoby na území České republiky nemusí představovat jakékoli riziko pro bezpečnost či veřejný pořádek. Je proto povinností dotčeného policejního orgánu i v těchto případech (podobně jako v případě záznamu vedeného v SIS II) zkoumat, zdali nadále trvá nezbytnost vedení záznamu o dotčené osobě v evidenci nežádoucích osob, tj. zda se nadále jedná o nežádoucí osobu, tedy osobu, která představuje hrozbu pro Českou republiku ve smyslu uvedeného ustanovení. Dle soudu není vyloučeno, že i v těchto případech by mohl policejní orgán shledat, že dříve uložený trest vyhoštění bez konkrétní výměry (tj. na neurčito) zakládá důvod, proč musí být daná osoba nadále vedena v evidenci nežádoucích osob. Tyto důvody by však musely dosahovat intenzity, pro které by i v současné době byl dotčené osobě uložen trest vyhoštění na neurčito. A navíc by tento důvod musel nadále přetrvávat, neboť je nabíledni, že s postupující dobou budou důvody pro zachování záznamu o dané osobě v evidenci nežádoucích osob oslabovat.

S ohledem na výše vyřčené a na míru zásahu do práv dotčené osoby je pak i v případě vedení záznamu v evidenci nežádoucích osob nezbytné, aby tyto důvody pro další vedení záznamu policejní orgán konkrétně označil v rozhodnutí, jímž osobě žadatele sdělí, že záznam o jeho osobě nebude z evidence nežádoucích osob vymazán. Zároveň je nezbytné po

rozhodujícím orgánu požadovat, aby se případně vypořádal s tvrzenými důvody, pro které žadatel požaduje vymazání záznamu o jeho osobě. V tomto smyslu ani pro vedení záznamu v evidenci nežádoucích osob nepostačí, pokud policejní orgán pouze odkáže na dříve uložený trest vyhoštění (na dobu neurčitou), obzvláště za situace, kdy při ukládání tohoto trestu nebyla zvažována důvodnost jeho konkrétní výměry. V opačném případě totiž nezhodnotí, zdali lze danou osobu stále považovat za nežádoucí ve smyslu § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a vydané sdělení (rozhodnutí) nedostojí požadavkům, které jsou na rozhodnutí správního orgánu kladeny zákonem a soudní judikaturou.

Závěrem pak soud pro úplnost dodává, že ačkoli žalobce v žalobě nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ve shora uvedeném smyslu nenamítal, soud mohl napadená rozhodnutí z těchto hledisek hodnotit. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud sice přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů, avšak určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takto v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, konstatoval, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s. ř. s. v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Nadto výjimkou z této zásady je i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že § 75 odst. 2 s. ř. s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (viz rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení). A i tento druhý důvod soud vedl k přezkoumání napadeného rozhodnutí ve shora uvedeném smyslu, neboť vydaným rozhodnutím žalovaného bylo zasaženo do práva žalobce na svobodu pohybu. Záznam v evidenci nežádoucích osob i v SIS II významně ovlivňuje jeho postavení, neboť ve výsledku znamená nemožnost vstoupit a pobývat na území České republiky nebo v schengenském prostoru, příp. tuto možnost velmi výrazně komplikuje.

VI. Závěr

Z výše uvedených důvodů dospěl Městský soud v Praze k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud tedy napadené proto v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník řízení, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že ve věci byl úspěšný žalobce zastoupený advokátem, soud mu tuto náhradu přiznal podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Jeho náklady řízení tvoří jednak zaplacený soudní poplatek z podané žaloby ve výši 3000 Kč a jednak odměna zástupci za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby) po 3 100 Kč a související náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle citované vyhlášky č. 177/1996 Sb. Dále byla jako součást odměny zástupce žalobce přiznána 21% daň z přidané hodnoty z celkové odměny za právní zastoupení v částce 1 428 Kč podle zákona č. 237/2004 Sb., neboť právní zástupce žalobce je podle předloženého osvědčení plátcem DPH. Celková výše přiznaných nákladů řízení tak činí 11 228 Kč, jejichž povinnost k náhradě soud přiznal proti žalovanému k rukám právního zástupce žalobce ve třicetidenní lhůtě k plnění.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 17. 7. 2018

JUDr. Karla C h á b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu