



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **X**, zastoupen Mgr. Akbulatem Kadievem, advokátem se sídlem Revoluční 1082/8, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Aviatická 1050/16, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2019, č. j. 3 A 136/2019 - 65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce doručil dne 1. 7. 2019 žalované podání označené jako „*Podklady pro přezkoumání důvodů zařazení cizince do Evidence nežádoucích osob*“. Uvedeným podáním předložil žalované podklady a své stanovisko k zákonnému přezkoumání důvodů, které vedly k jeho zařazení do evidence nežádoucích osob (dále též „ENO“). K přezkoumání těchto důvodů dochází podle § 155 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“) jedenkrát ročně, přičemž žalobce byl do ENO zařazen dne 19. 7. 2018.

[2] Na uvedené podání reagovala žalovaná přípisem ze dne 15. 7. 2019, č. j. CPR-25467-2/ČJ-2019-930310-C224. Žalobci sdělila, že byl označen za nežádoucí osobu podle § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců s tím, že opětovným dotazem u zadavatele požadavku na jeho zařazení do ENO bylo zjištěno, že důvody, které k tomuto zařazení vedly, i nadále trvají. Jelikož nebyly shledány důvody pro vyřazení žalobce, byl v ENO ponechán.

II.

[3] Výše uvedené sdělení žalované napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), v níž dovozoval, že se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), v jehož důsledku se stále nachází v ENO, což mu znemožňuje vstup na území České republiky, resp. do schengenského prostoru. Proto se domáhal, aby městský soud zrušil sdělení žalované ze dne 15. 7. 2019, jakož i podkladové rozhodnutí, jímž byl žalobce do ENO zařazen.

[4] V doplnění žaloby ze dne 6. 9. 2019 žalobce sdělil městskému soudu, že dne 5. 9. 2019 podal na Policejním prezidiu České republiky žádost o sdělení informace o zpracování osobních údajů a o likvidaci nesprávných osobních údajů vedených v ENO a Schengenském informačním systému II. generace (dále též „SIS II“).

[5] Městský soud žalobu žalobce v záhlaví uvedeným usnesením odmítl. Poukázal na to, že žalobci byl odepřen vstup na území České republiky z důvodu zařazení v ENO. Žalobce přitom není občanem Evropské unie ani jeho rodinným příslušníkem. Dle § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *jsou z přezkoumání vyloučena rozhodnutí o odepření vstupu a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů odepření vstupu; to neplatí, jde-li o odepření vstupu občanu Evropské unie nebo jeho rodinnému příslušníkovi*. Napadené rozhodnutí žalované je tudíž vyloučeno ze soudního přezkumu. Žaloba směřující proti rozhodnutí vyloučenému ze soudního přezkumu je nepřipustná ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s., a proto ji městský soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

III.

[6] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Namítl, že § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců míří na zcela odlišný případ, a sice žaloby podané proti rozhodnutí o odepření vstupu a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů odepření vstupu. V posuzované věci žaloba směřovala proti rozhodnutí žalované o ponechání stěžovatele v ENO. Nejedná se tudíž o rozhodnutí o odepření vstupu. Pro znázornění odlišnosti tohoto rozhodnutí stěžovatel přiložil rozhodnutí, jímž mu byl odepřen vstup na území České republiky. Městský soud proto posoudil věc nesprávně. Stěžovatel dále doplnil, že je mu známa judikatura Nejvyššího správního soudu, dle níž není úkon spočívající v označení cizince za nežádoucí osobu dle § 154 zákona o pobytu cizinců samostatně přezkoumatelný ve správním soudnictví. V daném případě však nebyla žaloba podána proti rozhodnutí o označení stěžovatele za nežádoucí osobu a jeho zařazení do ENO, ale proti rozhodnutí o ponechání stěžovatele v této evidenci vydaném po přezkoumání důvodů zařazení. Žaloba je proto přípustná, přičemž důvod žalované pro zařazení stěžovatele do ENO a jeho ponechání v této evidenci jsou nezákonné. Stěžovatel dále žalované vytkl její laxní přístup k věci. Na jeho žádost ze dne 5. 9. 2019 o sdělení informace o zpracování osobních údajů a o likvidaci nesprávných osobních údajů vedených v ENO a SIS II reagovala až dne 23. 10. 2019 a rovněž vyjádření k návrhu na vydání předběžného opatření podala opožděně. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že jí nepřísluší hodnotit právní názor městského soudu o nepřipustnosti žaloby a odkázala na své vyjádření k žalobě. Navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

pokračování

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že je v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí městského soudu, resp. podmínky pro odmítnutí žaloby, a řízení tomuto rozhodnutí přecházející jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná, tj. zda jednání žalované bylo nezákonné či nikoli (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat námitkami stěžovatele směřujícími do posouzení, zda jeho zařazení a ponechání v ENO, bylo nezákonné, a zda žalovaná postupovala při vyřizování žádosti ze dne 5. 9. 2019 v souladu se zákonem.

[11] Stěžovatel se domáhal soudního přezkumu sdělení žalované, jímž ho informovala o tom, že po provedení přezkoumání dle § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců i nadále trvají důvody, pro které byl zařazen do ENO a bude v této evidenci ponechán. Současně brojil proti blíže nespecifikovanému rozhodnutí o zařazení do ENO dle § 154 zákona o pobytu cizinců. Měl za to, že žalobou napadené rozhodnutí bylo nezákonné z důvodu nepřiměřenosti dopadu do jeho osobního a rodinného života.

[12] Dle § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců *[p]olicie rozhodne o označení cizince za nežádoucí osobu na základě vlastních poznatků, požadavku ústředního správního úřadu České republiky, požadavku zpravodajské služby České republiky anebo závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy.*

[13] Dle § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *[p]olicie přezkoumá důvody, které vedly k zařazení cizince do evidence nežádoucích osob podle § 154 odst. 2, jedenkrát ročně nebo vždy, má-li poznatky tyto důvody zpochybňující, a na základě tohoto přezkumu cizince v evidenci ponechá nebo jej z této evidence neprodleně vyřadí. Nemůže-li sama tyto důvody objektivně přezkoumat, požádá o jejich přezkum toho, kdo uplatnil požadavek na označení cizince za nežádoucí osobu.*

[14] Městský soud žalobu stěžovatele shledal nepřipustnou podle § 68 písm. e) s. ř. s., neboť směřovala proti rozhodnutí, které je dle zvláštního zákona vyloučeno ze soudního přezkoumání. Odkázal přitom na § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dle něhož jsou z přezkoumání soudem vyloučena *rozhodnutí o odepření vstupu a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů odepření vstupu; to neplatí, jde-li o odepření vstupu občanu Evropské unie nebo jeho rodinnému příslušníkovi.*

[15] Přestože lze městskému soudu přisvědčit v tom, že byly dány důvody pro odmítnutí žaloby, je nezbytné jeho odůvodnění částečně korigovat. Jak správně uvedl stěžovatel v kasační stížnosti, žalobou nebylo napadené rozhodnutí o odepření vstupu dle § 9 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, nýbrž sdělení, jímž žalovaná informovala stěžovatele o tom, že po provedení přezkoumání důvodů, které vedly k jeho zařazení do ENO podle § 155 odst. 1 téhož zákona, bude stěžovatel ponechán v této evidenci. Výluka ze soudního přezkumu upravená v § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců proto na posuzovanou věc nedopadá.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda je nutné z uvedeného důvodu zrušit usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Dospěl k závěru, že nikoliv, neboť žaloba byla vskutku nepřipustná, přestože na napadený úkon nelze vztáhnout výlukou ze soudního přezkoumávání dle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že otázka přípustnosti žaloby 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).

[17] Dle Nejvyššího správního soudu je soudní přezkum žalobou napadeného úkonu vyloučen, neboť se z níže uvedených důvodů nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., které by bylo samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[18] V této souvislosti je třeba předeslat, že stěžovatel proti úkonu, jímž byl označen za nežádoucí osobu pro splnění předpokladů § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, již brojil. Jeho žalobu proti „rozhodnutí o zařazení žalobce do evidence nežádoucích osob“ dle § 154 zákona o pobytu cizinců odmítl městský soud usnesením ze dne 16. 10. 2018, č. j. 5 A 211/2018 - 14. Městský soud dospěl k závěru, že zařazení stěžovatele do evidence není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost stěžovatele zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 Azs 478/2018 - 24. Poukázal na to, že ve své dosavadní judikatuře se zabýval povahou úkonu označení cizince za nežádoucí osobu dle § 154 odst. 3 zákona o pobytu cizinců s výsledkem, že „samotné označení cizince za nežádoucí osobu nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu, protože nejde o rozhodnutí o právech a povinnostech fyzické osoby.“ (viz rozsudek ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 14/2008 - 63). Je přitom nerozhodné, zda byl stěžovatel označen za nežádoucí osobu pro splnění předpokladů § 154 odst. 2 nebo odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Důsledkem naplnění těchto předpokladů je totiž „v obou případech skutečnost, že cizinec označený za nežádoucí osobu je evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154 odst. 6 věta první). Poukázat lze rovněž na § 168 téhož zákona, dle kterého se na řízení podle § 154 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nepoužijí ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Na postup vedoucí k označení cizince za nežádoucí osobu se tak nepoužijí standardní procesní předpisy pro správní řízení, vedoucí k vydání správního rozhodnutí, které by mělo být dotčenému cizinci jakkoliv sdělováno. Tomu odpovídá i § 154 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, dle kterého se cizinci nesděluje zařazení do evidence nežádoucích osob. Podpůrně lze v této souvislosti zmínit i městským soudem uvedené důsledky takového postupu, kdy cizinec nemůže mít povědomí o individualizaci zařazení do evidence, o časovém určení, od kterého mají účinky takového zařazení trvat a od kdy by případně měla začít plynout lhůta k podání žaloby proti takovému rozhodnutí. Úkon spočívající v označení cizince za nežádoucí osobu dle § 154 zákona o pobytu cizinců proto není sám o sobě rozhodnutím § 65 odst. 1 s. ř. s., samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví.“ Nejvyšší správní soud současně stěžovateli s odkazem na rozsudky zdejšího soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Aps 15/2013 - 33 a ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 49/2018 - 55, vysvětlil, že případným prostředkem obrany proti zařazení do ENO byla žádost o opravu, výmaz a likvidaci nepřesných nebo nepravdivých údajů dle § 83 odst. 1 a 2 tehdy účinného zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (§ 83 byl s účinností od 24. 4. 2019 zrušen a příslušná úprava se přesunula do § 26 - 28 zákona o zpracování osobních údajů, pozn. soudu). Ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že si je vědom judikatury, podle níž není samotný úkon spočívající v označení cizince za nežádoucí osobu dle § 154 zákona o pobytu cizinců samostatně přezkoumatelný ve správním soudnictví.

[19] V nyní posuzované věci stěžovatel napadl „sdělení Ředitelství služby cizinecké policie, Odboru podpory výkonu služby, Oddělení pobytového režimu cizinců ze dne 15. 7. 2019, č. j. CPR-25467-2/ČJ-2019-930310-C224, o přezkoumání důvodů, které vedly k zařazení žalobce do evidence nežádoucích osob podle ustanovení § 154 zákona o pobytu cizinců“. Uvedené

pokračování

sdělení žalovaná zaslala stěžovateli v reakci na podnět, v němž stěžovatel předkládal důvody pro vyřazení z ENO v souvislosti s blížícím se prováděním každoročního přezkoumání důvodů zařazení cizince do ENO ve smyslu § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nejednalo se tedy o úkon, jímž by žalovaná rozhodla o ponechání stěžovatele v ENO, ale „pouze“ o deklaratorní přípis, jímž žalovaná reagovala na podnět stěžovatele a informovala jej o trvání důvodů pro ponechání v ENO. I bez stěžovatelem podaného podnětu by byla žalovaná povinna provést pravidelný každoroční přezkum důvodů, které vedly k jeho zařazení do ENO. Zákon přitom nepředpokládá, že by toto přezkoumání důvodů mělo vyústit ve vydání rozhodnutí ani to, že by o jeho výsledku měla žalovaná dotčeného cizince jakkoliv vyrozumět. Jedná se o čistě interní úkon, který nemá žádnou formalizovanou podobu a nevyžaduje jakoukoliv interakci s cizincem, jehož se záznam týká. Žalovaná při přezkoumávání důvodů, které vedly k zařazení cizince do ENO, nevede žádné formalizované správní řízení, neboť dle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se na řízení podle § 155 odst. 1 téhož zákona nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu.

[20] Skutečnost, že v posuzované věci žalovaná vedle neformalizovaného přezkoumání důvodů dle § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců současně vtělila důvody ponechání stěžovatele v ENO do sdělení určeného stěžovateli, povahu tohoto úkonu nijak nemění v tom směru, že by se z něj stávalo rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Nejde-li o rozhodnutí v případě samotného (prvotního) označení cizince za nežádoucí osobu (viz výše), nemůže jím být ani úkon, jímž se tento cizinec v evidenci nežádoucích osob ponechává. Takový úkon se totiž z materiálního hlediska nijak neodchyluje od toho, jímž byl cizinec za nežádoucí osobu označen. Jedná se toliko o potvrzení, že podle poznatků žalované nadále trvají důvody pro to, aby byl cizinec označen za nežádoucí osobu. Ani tento úkon tedy nepředstavuje rozhodnutí o právech a povinnostech cizince, a není tak sám o sobě rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které by podléhalo samostatnému soudnímu přezkumu.

[21] Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovateli nynější rozhodnutí neupírá soudní ochranu a právo na přístup k soudu. V souladu s § 29 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů je totiž oprávněn u žalované podat žádost o provedení výmazu osobních údajů vztahujících se k jeho osobě pro tvrzené porušení § 154 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Právě v tomto řízení bude žalovaná rozhodovat o právech a povinnostech stěžovatele. Žalovaná bude mít povinnost vyřídit podanou žádost bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů ode dne jejího podání. O výsledku vyřízení žádosti stěžovatele písemně informuje, přičemž zároveň uvede možnosti, jakými se stěžovatel může dále domáhat ochrany svých práv. V případě nevyhovění žádosti uvede rovněž důvody tohoto postupu (srov. § 30 zákona o zpracování osobních údajů). Proti případnému negativnímu rozhodnutí žalované se bude moci stěžovatel bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, eventuálně v případě nečinnosti žalované žalobou nečinností. Této možnosti si je ostatně stěžovatel vědom, neboť - jak vyplývá z doplnění žaloby - uvedenou žádost podal dne 5. 9. 2019. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že na podnět stěžovatele ze dne 1. 7. 2019 nelze nahlížet jako na žádost o provedení výmazu osobních údajů vztahujících se k jeho osobě podle § 29 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů. Stěžovatel ve svém podnětu ze dne 1. 7. 2019 jasně odkazoval na § 155 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a blížící se přezkoumání důvodů pro jeho zařazení do ENO, uváděl důvody, pro které by měl být z evidence vyřazen, a žádal o sdělení výsledku tohoto přezkoumání.

[22] Městský soud proto nepochybil, pokud žalobu stěžovatele odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přestože se tak stalo z nesprávného důvodu. Důvodem odmítnutí stěžovatelovy žaloby proti rozhodnutí správního orgánu neměla být její nepřipustnost pro vyluku ze soudního přezkoumání podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nýbrž skutečnost, že se s ohledem na povahu úkonu žalované v dané věci nejednalo

o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Nebyl to však důvod, pro nějž by bylo třeba přistoupit ke zrušení napadeného usnesení. V řízení před městským soudem totiž byl dán důvod pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a výsledek řízení před městským soudem tudíž nemohl být jiný. Za této procesní situace Nejvyšší správní soud postupoval v souladu s rozsudkem ze dne 15. 9. 2010, č. j. 6 Ads 4/2010 - 95, podle něhož „[z]rušení usnesení soudu I. stupně a vrácení věci k novému odmítnutí ze správního důvodu by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, která nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení; nesprávně uvedený důvod správního odmítnutí žaloby nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.“ Srovnej rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 - 76, ze dne 8. 3. 2012, č. j. 7 Afs 22/2012 - 29, či ze dne 7. 10. 2016, č. j. 8 As 37/2016 - 31.

[23] Nejvyšší správní soud dále nepřehlédl, že stěžovatel současně podal proti napadenému sdělení žalované ze dne 15. 7. 2019, č. j. CPR-25467-2/ČJ-2019-930310-C224, žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s. Tuto žalobu projednal městský soud v samostatném řízení vedeném pod sp. zn. 3 A 189/2019 s tím, že žalobu usnesením ze dne 4. 12. 2019, č. j. 3 A 189/2019 - 48, rovněž odmítl. Kasační stížnost proti odmítavému usnesení městského soudu je projednávána Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 Azs 475/2019 a dosud o ní nebylo rozhodnuto. Za této situace tak bylo nadbytečné zabývat se eventuální poučovací povinností městského soudu ve vztahu k volbě žalobního typu, tj. zda by v posuzované věci byly splněny podmínky řízení dle jiného žalobního typu ve smyslu nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18.

[24] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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 příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. března 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu