



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **BOSWELL a. s.**, se sídlem Kpt. Vajdy 3046/2, Ostrava, zastoupen Mgr. Ing. Pavlem Sychrou, advokátem se sídlem Kpt. Vajdy 3046/2, Ostrava, proti žalovanému: **Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2167/2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 12. 2018, č. j. 22 A 108/2017 - 81,

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] Rozhodnutím Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 11. 2016, č. j. KRPT-106751-28/PŘ-2016-070026, byla žalobci (provozovateli hotelu BEST WESTERN Hotel Vista na adrese Kpt. Vajdy 3046/2, Ostrava) uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 157 odst. 4 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o pobytu cizinců“), kterého se měl dopustit tím, že porušil § 100 písm. f) uvedeného zákona, neboť na požádání policie nepředložil ke kontrole domovní knihu. Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2016, č. j. KRPT-106751-29/PŘ-2016-070026, byla dále žalobci uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobce napadl uvedená rozhodnutí odvoláním. Rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 3. 2017, č. j. CPR-30628-2/ČJ-2016-930310-258, a č. j. CPR-30628-3/ČJ-2016-930310-258, bylo odvolání zamítnuto a prvostupňová rozhodnutí potvrzena.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“).

[4] Krajský soud nejprve rozsudkem ze dne 16. 5. 2018, č. j. 22 A 108/2017 - 38, žalobě vyhověl a zrušil žalobou napadená rozhodnutí žalovaného.

[5] Ke kasační stížnosti žalovaného byl tento rozsudek krajského soudu zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 7 Azs 216/2018 - 23.

[6] Krajský soud po vrácení věci rozsudkem identifikovaným ve výroku tohoto rozhodnutí žalobu zamítl. S odkazem na kasační rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedl, že zákon o pobytu cizinců výslovně přiznává policii pravomoc nahlížet při pobytové kontrole do domovní knihy a současně explicitně ukládá ubytovateli povinnost v tomto ohledu umožnit policii vykonat její pravomoc, přičemž právní úprava výkon dané pravomoci policie nepodmiňuje žádnými dalšími podmínkami. Oporu pro závěry žalobce neposkytuje ani § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro rozhodné období (dále také „zákon o ochraně osobních údajů“), neboť zákonodárce policii výslovně zmocnil k nahlížení do domovní knihy, a to přesto, že tato obsahuje řadu osobních údajů.

III.

[7] Proti citovanému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Uvedl, že postupem žalovaného došlo k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Kontrola domovní knihy je formalizovaným postupem policie jako správního orgánu, který by měl být prováděn podle správního řádu, resp. takovým způsobem, aby stěžovateli bylo umožněno dodržet veškeré pro něj závazné právní předpisy. Ve světle § 13 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů se přitom jeví jako nezbytné, aby žádost o předložení domovní knihy byla písemná. Pokud pak žalobce musí vést evidenci o tom, komu osobní údaje předal, musí tato být vedena relevantním způsobem. Nepostačí jednostranně *ex post* vytvořené potvrzení (stěžovatel v této souvislosti poukazuje na soukromoprávní institut předávacího protokolu). Domovní kniha nadto obsahuje i údaje ohledně občanů České republiky, na které se povinnosti podle zákona o pobytu cizinců nevztahují. Ustanovení § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců a § 13 zákona o ochraně osobních údajů jsou podle stěžovatele v rozporu, a nadto nejsou dostatečně určité.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

pokračování

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že postupoval v souladu s právní úpravou. Nesplnění povinnosti podle § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců bylo dostatečně zjištěno, v odůvodnění napadených rozhodnutí popsáno a spisovým materiálem podloženo. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

V.

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

[11] Jelikož se jedná o kasační stížnost podanou proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl ve věci opětovně poté, co byl jeho původní rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen, vážil zdejší soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Výklad uvedeného ustanovení vychází z toho, že po stěžovateli lze spravedlivě požadovat, aby uplatnil veškeré důvody, z nichž dovozuje nezákonnost rozhodnutí krajského soudu, již v první kasační stížnosti, pokud tak učinit může (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS). Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i další výjimky, například pro situaci, kdy první kasační stížnost podával žalovaný, zatímco nové rozhodnutí krajského soudu napadá žalobce, jako je tomu právě v nyní posuzovaném případě. Žalobce nemohl ovlivnit, které vady napadal žalovaný v předchozím řízení před Nejvyšším správním soudem, a jeho nynější kasační stížnost je první příležitostí, kdy rozhodnutí krajského soudu napadá on, a vymezuje tak rámec kasačního přezkumu. Odmítnutí této kasační stížnosti by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví. Kasační stížnost je tedy nutno považovat za přípustnou a posoudit ji meritorně.

[12] Na druhou stranu však při tomto meritorním přezkumu nelze přehlédnout, že stěžovatel ve své kasační stížnosti z valné většiny polemizuje se závěry krajského soudu, které vycházejí z předchozího zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. V tomto ohledu nezbyvá než zdůraznit, že i Nejvyšší správní soud je vázán svou vlastní judikaturou a od svého názoru vyjádřeného v prvním rozhodnutí v této věci se tedy nemůže odchýlit, leda by došlo k takovým okolnostem, jako je prohlášení jeho předchozího názoru za protiústavní Ústavním soudem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 Afs 216/2004 - 123, publ. pod č. 1406/2007 Sb. NSS). Žádná taková okolnost však podle názoru Nejvyššího správního soudu nenastala.

[13] Nejvyšší správní soud proto plně odkazuje na závěry učiněné v rozsudku ze dne 16. 8. 2018, č. j. 7 Azs 216/2018 - 23. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uzavřel, že žalobce (stěžovatele) bylo lze sankcionovat za jednání spočívající v nepředložení domovní knihy, resp. v podmínění předložení knihy vyplněním jím vypracovaného protokolu (majícího dle stěžovatele zabránit porušení zákona o ochraně osobních údajů). Podle Nejvyššího správního soudu zákon o pobytu cizinců uvedené pravomoci policii výslovně přiznává a současně explicitně ukládá ubytovateli (stěžovateli) povinnost v tomto ohledu umožnit policii vykonat její pravomoc [viz § 167 odst. 1 a § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců]. Současně tato právní úprava nepodmiňuje výkon daných pravomocí policie žádnými dalšími podmínkami. Podle § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců: *Ubytovatel je povinen vést domovní knihu a na požádání policie ji předložit ke kontrole; při zahájení kontroly je povinen předložit domovní knihu obsahující údaje k cizincům ubytovaným v té době.* Zákon tedy uvádí, že ubytovatel má knihu předložit na *požádání*, přičemž nikterak nespecifikuje, že by taková žádost měla být písemná, či splňovat další formální požadavky. Nejvyšší správní soud dále v uvedeném rozsudku uvedl, že podporu pro postup stěžovatele neposkytuje ani § 13 zákona o ochraně osobních údajů. Z § 13 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů vyplývá obecná povinnost přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému přístupu k osobním údajům, přenosům, zpracování, jakož ani k jinému zneužití osobních údajů. V daném případě o takovém neoprávněném nakládání (zneužití) hovořit nelze; policie je na základě jednoznačné dikce zákona o pobytu cizinců oprávněna nahlížet do domovní knihy. Zákonodárce ji výslovně zmocnil k tomu, aby do domovní knihy nahlížela, a to i přesto, že kniha obsahuje řadu osobních údajů (podle § 101 zákona o pobytu cizinců je domovní kniha dokument, do kterého ubytovatel zapisuje např. jméno, příjmení přihlašovaného cizince, datum jeho narození, jeho státní občanství, trvalé bydliště v zahraničí, číslo cestovního dokladu a víza, je-li v cestovním dokladu vyznačeno, počátek a místo pobytu, předpokládanou dobu a účel pobytu na území). Nejvyšší správní soud dále v předmětném rozsudku uvedl, že z § 13 zákona o ochraně osobních údajů vyplývá pro správce osobních údajů povinnost posuzovat rizika týkající se *opatření, která umožní určit a ověřit, komu byly osobní údaje předány.* S ohledem na obsah spisu pak Nejvyšší správní soud neshledal, že by stěžovatel v daném konkrétním případě nemohl v důsledku postupu policie taková opatření učinit. Stěžovatel netvrdil, že by mu policisté odmítli sdělit svá jména, resp. čísla služebních průkazů (popř. jiné identifikační údaje), aby si je zaznamenal za účelem splnění § 13 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů. Záznam do domovní knihy pak policisté nemohli provést z důvodu, že jim stěžovatel tuto knihu nepředložil.

[14] Jak vyplývá ze spisu, krajský soud postupoval v souladu s uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu a rozsudkem ze dne 17. 12. 2018, č. j. 22 A 108/2017 - 81, žalobu zamítl. Nelze mu tudíž vytýkat, že by se nařídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ostatně to stěžovatel ani explicitně nenamítá.

[15] Stěžovatel namítal, že § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců a § 13 zákona o ochraně osobních údajů jsou v rozporu, což má za následek nemožnost dostání jejich dikci. Nejvyšší správní soud uvedený názor nesdílí. Poskytnutí domovní knihy policii k nahlédnutí při výkonu její zákonné pravomoci zakotvené v zákoně o pobytu cizinců nemůže z povahy věci představovat neoprávněný nebo nahodilý přístup k osobním údajům (příp. neoprávněný přenos osobních údajů, jejich změnu, zničení či jiný způsob

pokračování

jejich neoprávněného zpracování) ve smyslu § 13 zákona o ochraně osobních údajů (podle kterého správce a zpracovatel jsou povinni přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů). K tomu viz vedle zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 7 Azs 216/2018 - 23, i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2006, č. j. 3 As 21/2005 - 105, ze dne 5. 1. 2017, č. j. 2 As 232/2016 - 35, ze dne 5. 8. 2016, č. j. 10 A 154/2013 - 27, či ze dne 4. 4. 2013, č. j. 7 As 186/2012 - 31. Nejvyšší správní soud s ohledem na argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti dodává, že výklad provedený v předchozím zrušujícím rozsudku umožňuje stěžovateli dostat jak dikci § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tak i § 13 zákona o ochraně osobních údajů. Tato ustanovení nejsou ve vzájemném rozporu. Stěžovatel vytváří umělou kolizi daných norem, resp. vykládá je způsobem neodpovídajícím jejich textu a smyslu. Nutno pak dodat i to, že stěžovatel ani nedoložil, že by v minulosti byl ze strany jiného orgánu veřejné moci (např. Úřadu pro ochranu osobních údajů) sankcionován za předložení domovní knihy policii. Podrobněji odkazuje soud na předchozí zrušující rozsudek ze dne 16. 8. 2018, č. j. 7 Azs 216/2018 - 23.

[16] Co se pak týče poukazu na § 13 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů, konstatuje zdejší soud, že uvedené ustanovení ukládá správci osobních údajů povinnost učinit opatření, v rámci nichž má posuzovat rizika týkající se *opatření, která umožní určit a ověřit, komu byly osobní údaje předány*. Jinými slovy, uvedené ustanovení ukládá správci vést si evidenci o tom, komu zpřístupnil osobní údaje (v tomto smyslu ostatně hovoří i stěžovatelem setrvale připomínané stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů a stanovisko Policejního prezidia). Ze správního spisu přitom nelze dovodit, že by stěžovatel této povinnosti nemohl dostat. Stěžovatel netvrdil, že by policisté odmítli při kontrole domovní knihy stěžovateli sdělit údaje pro jejich zaznamenání do stěžovatelovy evidence (jména, služební čísla policistů atd.). Předložil-li by stěžovatel domovní knihu, byl by do této policisty zanesen záznam (opět splňující předmětnou evidenční funkci). V neposlední řadě je pak nutno poukázat na úřední záznam č. j. KRPT-125-10/ČJ-2016-070022, který by rovněž mohl sloužit jako podklad ve smyslu § 13 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů. Uvedený úřední záznam přitom byl podepsán jak policisty, tak pracovníci stěžovatele (stejně jako předávací protokol, na který stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje). Požaduje-li přitom stěžovatel za účelem splnění své evidenční povinnosti podle § 13 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů písemnou žádost policie předanou před nahlédnutím do domovní knihy, nemá jeho požadavek žádnou oporu v zákoně. Knihu má podle textu zákona o pobytu cizinců předložit *na požádání*; žádné další podmínky zákon nestanoví. Podrobněji odkazuje soud i zde na předchozí zrušující rozsudek ze dne 16. 8. 2018, č. j. 7 Azs 216/2018 - 23.

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti dále obsáhle polemizuje s tím, zda je policie při pobytové kontrole a při kontrole domovní knihy v postavení správního orgánu, a zda má postupovat podle správního řádu. Nejvyšší správní soud k uvedeným tvrzením uvádí, že v předchozím rozsudku se uvedenými skutečnostmi nezabýval, a tím méně na nich mohl stavět svoje závěry. Nejvyšší správní soud dodává, že správní řád neobsahuje povinnost policie předat ubytovateli před nahlédnutím do domovní knihy písemnou žádost. Obdobně pak k argumentaci stěžovatele o ne/formální povaze kontroly domovní knihy

Nejvyšší správní soud uvádí, že v předchozím rozsudku povinnost stěžovatele knihu předložit nestavěl na neformální povaze kontroly domovní knihy. Pouze nad rámec věci a pro dokreslení situace uvedl, že v projednávané věci je posuzován postup policie jako orgánu veřejné moci při pobytové kontrole a s odkazem na předchozí judikaturu dodal, že pobytová kontrola je významnou a specifickou (do jisté míry méně formalizovanou) činností policie, v rámci které policie realizuje své zákonné pravomoci za účelem kontroly dodržování zákona o pobytu cizinců. Neuvedl však, že by snad policie v rámci pobytové kontroly, resp. v rámci kontroly domovní knihy mohla postupovat zcela libovolně a nedodržovat stěžovatelem v kasační stížnosti zmíněné čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Naopak z jím odkazovaného rozsudku (ze dne 13. 7. 2011, č. j. 9 Ans 7/2011 - 59) jednoznačně plyne, že jakkoli jsou postupy policie v rámci pobytových kontrol do jisté míry méně formalizovány, mohou však být provedeny pouze na základě zákonného zmocnění. Zákonné zmocnění policie pro kontroly domovních knih pak jednoznačně stanoví právě zákon o pobytu cizinců. Námitka porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tudíž není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že předmětem posuzované věci je zákonnost uložení pokuty za nepředložení domovní knihy ke kontrole, je proto irrelevantní tvrzení stěžovatele, že policie nejprve žádala o informace o konkrétním cizinci a následně po jejich neposkytnutí požádala o předložení domovní knihy. Stěžovatel nebyl sankcionován za nesdělení informací o konkrétním cizinci. Nadto, podle § 167 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je policie oprávněna jak provádět pobytovou kontrolu cizince za účelem zjištění, zda se na území zdržuje oprávněně a zda splňuje podmínky pobytu na území podle tohoto zákona, cizince nebo jiných osob za účelem zjištění, zda dodržují povinnosti stanovené tímto zákonem, tak vstupovat do ubytovacích zařízení za podmínek stanovených tímto zákonem a kontrolovat domovní knihy.

[19] Zákon o pobytu cizinců přitom jednoznačně stanoví, jaké údaje má stěžovatel v domovní knize vést. Podle § 101 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: *(1) Domovní kniha je dokument, do kterého ubytovatel zapisuje údaje v rozsahu přihlašovacího tiskopisu (jméno, příjmení přihlašovaného cizince, datum jeho narození, jeho státní občanství, trvalé bydliště v zahraničí, číslo cestovního dokladu a víza, je-li v cestovním dokladu vyznačeno, počátek a místo pobytu, předpokládanou dobu a účel pobytu na území – poznámka soudu) a počátek a konec ubytování.* Pokud je pak stěžovatel názoru, že by předložením domovní knihy porušil zákon, neboť v domovní knize vede i jiné údaje (např. o českých občanech), konstatuje soud, že stěžovatel může o cizincích vést i *soubor listinných dokumentů podepsaných cizincem podle § 103 písm. b) obsahujících údaje v rozsahu uvedeném ve větě první (§ 101 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).* Výklad stěžovatele by nadto vedl k tomu, že by se povinnosti předložit domovní knihu bylo lze jednoduše zbavit tím, že by do ní ubytovatel účelově zanesl i jiné (chráněné) údaje. Takový výklad nelze s ohledem na výše uvedenou jednoznačnou povinnost předložit domovní knihu policii přijmout. Jak již nadto bylo uvedeno, zákon o ochraně osobních údajů umožňoval správci (ubytovateli) učinit přiměřená opatření za účelem zamezení neoprávněnému přístupu k osobním údajům, na které nemá policie nárok. V této souvislosti Nejvyšší správní soud dodává, že v současnosti je již účinný nový zákon o ochraně osobních údajů (zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů), přičemž shora uvedený výklad se vztahuje k zákonu č. 101/2000 Sb.,

pokračování

o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro rozhodné období.

[20] V dalším odkazuje kasační soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 7 Azs 216/2018 - 23, a navazující rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 12. 2018, č. j. 22 A 108/2017 - 81. Stěžovatel nepřednesl v kasační stížnosti žádnou námitku, která by bylo s to vyvolat zrušení uvedeného rozsudku krajského soudu.

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

[22] 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. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 6. června 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu