

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobkyně: **Česká republika - Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, se sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 18. 7. 2013, č. j. UOOU-00671/13-61, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2016, č. j. 3 A 87/2013 – 55,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 5. 2013, č. j. UOOU-00671/13-54, uložil žalobkyni pokutu ve výši 30.000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 45 odst. 1 písm. h) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, neboť porušila povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 téhož zákona, podle které jsou správce a zpracovatel 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. Uvedenou povinnost žalobkyně porušila tím, že v souvislosti se zpracováním osobních údajů v Schengenském informačním systému (dále jen „SIS“) Policií ČR neevidovala při

nahlížení do tohoto systému konkrétní zákonný důvod lustrace osob v návaznosti na prokazování totožnosti podle § 63 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“). Podkladem pro rozhodnutí byla zjištění kontroly provedené žalovaným ve dnech 26. 10. 2011 až 1. 11. 2012.

[2] Předseda žalovaného zamítl rozklad žalobkyně v záhlaví označeným rozhodnutím. Zdůraznil, že důvod zpřístupnění osobních údajů musí odpovídat právnímu titulu opravňujícímu konkrétní osobu k získání požadované informace. Pokud je právním titulem § 63 zákona o policii, je nezbytné zjistit, který z důvodů uvedených v tomto ustanovení nastal a jeho použití přiměřeně zdokumentovat, a to citací konkrétního ustanovení nebo slovním popisem. Policií uváděný důvod „*kontrola osoby*“ nebo „*KO*“ není s ohledem na znění § 63 zákona o policii dostačující. Proces lustrace v SISu sice lze formálně oddělit od procesu prokazování totožnosti lustrované osoby, fakticky jsou však tyto procesy neoddělitelné.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Městský soud nepochyboval, že prokazování totožnosti podle § 63 zákona o policii je v celé řadě případů spojeno s lustrací dané osoby. Samotná znalost totožnosti totiž často není pro policisty dostatečná s ohledem na účel kontroly (např. hledání konkrétní osoby, ověření blokace řidičského oprávnění). Zároveň lustraci nelze provést bez znalosti totožnosti osoby. Pokud policista prokazuje totožnost z některého z důvodů předvídaných v § 63 zákona o policii, je tento důvod i oprávněním, na základě kterého policista případně provede i lustraci. Soud připustil, že právním titulem pro lustraci či zpracování údajů v SISu mohou být i jiné zvláštní zákony [např. § 6 odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)]. Nutnou podmínkou pro oprávněné zpracování je ale vždy existence konkrétního právního titulu, který takové zpracování příslušnému orgánu veřejné správy umožňuje. V rámci kontroly a prevence neoprávněných přístupů je podle § 13 odst. 4 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů tento právní titul (důvod) povinnou součástí elektronických záznamů, které evidují zpracování osobních údajů.

[4] V nyní posuzované věci žalovaný zjistil, že v řadě případů policie uváděla v elektronických záznamech při přístupu do SISu pouze „*KO*“ nebo „*kontrola osoby*“ namísto uvedení konkrétního zákonného důvodu podle § 63 zákona o policii nebo jiného zvláštního zákona. Takové vyjádření důvodu lustrace městský soud považoval za nedostatečné a nepřezkoumatelné. Soud nepřisvědčil námitce, že žalovaný zaměňoval procesy prokazování totožnosti a lustrace, neboť žalobkyně neupřesnila, jak měla tato záměna ovlivnit závěry žalovaného. Bez ohledu na to, zda je lustrace v SISu prováděna v rámci prokazování totožnosti nebo jiného procesu, vždy je nutné, aby byl z elektronického záznamu zřejmý konkrétní právní důvod opravňující k lustraci. Tomuto požadavku může vyhovět jak odkaz na konkrétní zákonné ustanovení, tak dostatečné slovní vymezení důvodu lustrace.

[5] Podle městského soudu policie neprokázala zajištění opatření ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů ani předložením úředních záznamů v průběhu kontroly prováděné žalovaným, a to zejména s ohledem na několikaměsíční časový odstup mezi

posuzovanými přístupy do SISu a vyhotovením úředních záznamů, ke kterému došlo až před odesláním vyjádření policejního prezidia inspektorce. Nadto, v řadě těchto úředních záznamů chyběly konkrétní právní důvody provedení lustrace.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka prohlásila, že neporušila povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, nemohla se proto dopustit vytýkaného deliktu. Policie přijala a provádí opatření pro zajištění bezpečnosti zpracování osobních údajů. Při kontrole doložila důvod dotazu u všech požadovaných přístupů k osobním údajům. Stěžovatelka považovala za prokázané, že policie evidovala při nahlížení do SISu konkrétní důvod lustrace osob. Nesouhlasila proto se závěrem městského soudu, že praxe police nebyla dostatečná.

[8] Městský soud zaměnil proces prokazování totožnosti a proces provádění lustrace v informačních systémech. Tato záměna pak vedla k závěru o porušení povinností policií. Uvedené procesy jsou přitom relativně samostatné. Mohou být prováděny samostatně nebo mohou být provázány. Každý má také svůj účel a samostatnou úpravu. Účelem prokazování totožnosti podle § 63 zákona o policii je získání informace o identitě osoby, zatímco účelem lustrace v informačních systémech je získání dalších informací k dané osobě. V rámci procesu prokazování totožnosti může být (je-li to potřebné) provedena i lustrace v informačních systémech. Proces lustrace však může být prováděn i zcela samostatně v rámci jiných procesů nebo při plnění jiných úkolů policie (např. v rámci úkonů trestního řízení). Interní úprava procesu lustrace vychází z povinností policie stanovených zákonem o ochraně osobních údajů.

[9] Podle stěžovatelky policie plní povinnosti stanovené v § 13 odst. 3 písm. b) a odst. 4 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů. Pořizuje elektronické záznamy, které umožňují určit a ověřit, kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovány. V případě lustrace prováděné v rámci procesu prokazování totožnosti policie uvádí jako důvod přístupu do systému zpravidla „*KO*“ nebo „*kontrola osoby*“. Kromě toho jsou zaznamenávány i další údaje o tom, kdy byl přístup proveden, kým a případně pro koho (pokud např. příslušník policie provádějící kontrolu v terénu požádá o provedení lustrace příslušníka policie zařazeného na operačním pracovišti). Jsou tak zaznamenávány údaje, které umožňují ověřit, z jakého důvodu byly osobní údaje zpřístupněny, a umožňují provedení následné kontroly.

[10] Zákon o ochraně osobních údajů neukládá správci údajů povinnost zaznamenávat konkrétní ustanovení zákona, které bylo právním titulem pro využití osobních údajů, ale požaduje zaznamenávat důvod zpracování (tedy i využití) osobních údajů. Pokud by zákonodárce vyžadoval uvedení konkrétního ustanovení, použil by jinou formulaci. Uvedení zákonného ustanovení je sice logickým předpokladem oprávněnosti zpracování (a

tedy i využití) osobních údajů, v konkrétním případě však nemusí být tím nejlepším vyjádřením skutečného důvodu využití osobních údajů. Skutečnost, že je v účelu dotazu uváděna konkrétní činnost (jíž je nepochybně kontrola osoby), umožňuje cílené zaměření kontrolní činnosti na využití osobních údajů. Je proto zřejmé, že uvádění důvodu, jak byl výše popsán, je zcela dostatečné.

[11] Požadavek na uvedení pokud možno co nejkonkrétnějšího důvodu je obecně naprosto oprávněný. Je proto např. logické, že se jako důvod dotazu uvede číslo jednací, pokud existuje, neboť následně je ve spisu ověřitelná existence osoby, jejíž osobní údaje byly využity. Naproti tomu požadované uvedení důvodu prokazování totožnosti k možnosti ověření oprávněnosti dotazu nepřispěje. Požadavek soudu na uvedení konkrétního zákonného ustanovení nebude žádnou důslednější prevencí a nijak neusnadní kontrolní činnost. Pokud si příslušník policie „*vymyslí*“ a nahlásí operačnímu středisku jako důvod lustrace „*kontrola osoby*“, může si po zavedení soudem navrhované praxe stejně tak vymyslet jakýkoliv důvod uvedený v § 63 zákona o policii. Pokud vyvstane potřeba prokázat oprávněnost dotazu, bude třeba znovu provést kontrolu na příslušném útvaru policie. Uvedení konkrétního důvodu prokazování totožnosti neoprávněným přístupům nezabrání, neboť je tento údaj fakticky neověřitelný. Navíc, proces prokazování totožnosti může proběhnout bez toho, aby byly pořízeny nějaké dokumenty, z nichž by bylo možné ověřit existenci důvodu lustrace.

[12] Závěrem stěžovatelka zdůraznila, že SIS je společným sdíleným mezinárodním pátracím systémem, jehož účelem je chránit veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost [viz zejm. čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2007/533/JHA o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) a čl. 92 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody]. Z účelu SISu vyplývá, že jeho využití při každé policejní činnosti na úseku ochrany veřejného pořádku musí být prioritou. Z tohoto pohledu je pak uvádění důvodu přístupu jako „*KO*“ nebo „*kontrola osoby*“ zcela dostatečné. Důvody zpřístupnění osobních údajů v SISu korespondující s oprávněními konkrétní osoby získat požadované informace.

III. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným rozsudkem. Stěžovatelka z velké části pouze opakuje námitky uplatněné v průběhu kontroly a správního řízení. Žalovaný proto připomněl svou předchozí argumentaci a zdůraznil, že správce údajů je schopen plnit své povinnosti pouze tehdy, pokud může rozpoznat oprávněného uživatele od neoprávněného. Důvod přístupu osobních údajů musí odpovídat právnímu titulu opravňujícímu konkrétní osobu k získání požadovaných informací. Poznámka „*kontrola osoby*“ nebo „*KO*“ je velmi vágní a nepostačuje k zohlednění souvisejících rizik. K námitce záměny procesu prokazování totožnosti a lustrace v SISu žalovaný podotkl, že z kontrolních zjištění vyplynulo, že policie provádí lustraci v SISu vždy, pokud jí předchází prokazování totožnosti. Žalovaný připustil, že lustrace v SISu může být prováděna i v rámci jiných procesů než prokazování totožnosti, v těchto souvislostech však nebyla zjištěna žádná pochybení a řízení se těchto jiných procesů netýkalo.

[14] Žalovaný nesouhlasil s námitkou, že uvedení konkrétního důvodu podle § 63 zákona o policii nepřispěje k možnostem prověřit oprávněnost přístupu. Taková praxe by naopak umožnila jednání příslušné osoby hlouběji prověřit a byla by i dobrou prevencí před porušováním § 13 zákona o ochraně osobních údajů. Pozitivní účinek takového opatření ostatně připouští i tvrzení stěžovatelky, byť je vnitřně rozporné. Stěžovatelka totiž na jedné straně akceptuje konkretizaci důvodu lustrace, ale zároveň ji bezdůvodně odmítá. Dochází-li k tomu, jak stěžovatelka naznačuje, že nejsou pořizovány žádné dokumenty nebo je důvod lustrace falšován, je přidaná hodnota předmětného opatření o to více zjevná. Uvedení konkrétního důvodu lustrace by totiž v uvedených souvislostech poskytovalo jediný podklad k prověření předmětného jednání a ztížilo možnost předstírat zástupné důvody pro lustraci. Závěrem žalovaný podotkl, že nijak nezpochybňuje význam SISu. Provozování informačního systému takové důležitosti ovšem nepochybně zároveň vyžaduje i odpovídající stupeň zabezpečení osobních údajů proti neoprávněným přístupům ve smyslu § 13 zákona o ochraně osobních údajů.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatelka nečiní sporným skutečnost, že v řadě případů zjištěných během kontroly (podrobně popsaných na str. 6 napadeného rozsudku) prováděné žalovaným v období od 26. 10. 2011 do 1. 11. 2012 policie uvedla jako důvod přístupu do SISu pouze údaj „*kontrola osoby*“ nebo „*KO*“. Stěžovatelka připouští, že tato praxe je běžná, a považuje ji za dostatečnou z důvodů popsaných v kasační stížnosti.

[18] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil a naopak se ztotožnil s městským soudem, že důvod lustrace v SISu vymezený pouze jako „*kontrola osoby*“ nebo „*KO*“ je příliš vágní na to, aby bylo možné přezkoumat oprávněnost přístupu k osobním údajům. Takto neurčité odůvodnění přístupu do SISu s sebou nese riziko možného zneužití, a to zvláště v případech, kdy není o kontrole osoby pořízen žádný jiný záznam. Existenci takových případů připustila samotná stěžovatelka v kasační stížnosti a tato skutečnost vyplývá i z kontrolních zjištění zaznamenaných ve správním spisu, kdy k dodatečné žádosti inspektorky policie zaslala dne 27. 6. 2012 záznam o prvních pěti přístupech policie do SISu dne 10. 10. 2011 od 0:00 hod. Důvod přístupu byl vymezen jako „*ko*“ nebo „*kontrola*“. K těmto záznamům policie připojila pouze dodatečně vyhotovené (ve dnech 10. až 14. 6. 2012) úřední záznamy nebo „*služební vyjádření*“ policistů, kteří provedli lustraci v SISu nebo o ni požádali. Z těchto vyjádření vyplynulo, že výsledek lustrace v SISu byl negativní a dané osoby nebyly vedeny ani v žádné jiné policejní evidenci. Z tohoto důvodu pak o kontrole daných osob neexistovaly jiné dokumenty než právě elektronický záznam o přístupu do SISu, v němž byl důvod lustrace vymezen výše popsaným neurčitým způsobem.

[19] Je proto zřejmé, že přinejmenším v některých případech je elektronický záznam (tzv. log) jediným dokladem o tom, kdo do daného systému nahlížel a z jakých důvodů. Soud proto nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky, že i praxe nastavená v době kontroly umožňovala zpětnou kontrolu oprávněnosti přístupu.

[20] Podstatná část kasačních námitek stěžovatelky se pohybovala pouze v rovině prostých tvrzení. Stěžovatelka např. uvedla, že „*prohlašuje, že neporušil[a] povinnost stanovenou v § 13 zákona o ochraně osobních údajů*“, že „*policie přijala a provádí opatření pro zajištění bezpečnosti zpracování osobních údajů*“ nebo že „*policie evidovala při nahlížení do tohoto systému konkrétní důvod lustrace*“. Závěr městského soudu, že praxe uvádění důvodu přístupu do SISu pouze jako „*ko*“ nebo „*kontrola*“ není dostatečná z hlediska požadavků § 13 zákona o ochraně osobních údajů, však ničím konkrétním nezpochybnila ani nevyvrátila.

[21] Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodné také námitky, že městský soud zaměnil proces lustrace s procesem prokazování totožnosti a že ze zákona o osobních údajích nevyplývá povinnost uvést odkaz na konkrétní zákonné ustanovení prokazování totožnosti. Obdobné námitky stěžovatelka vytkla již v žalobě žalovanému a městský soud se s nimi řádně vypořádal. Z napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud si byl vědom, že proces prokazování totožnosti a proces lustrace nejsou totožné. Připustil, že přístup do SISu může být založen nejen na § 63 zákona o policii, ale i na jiných zvláštních zákonech. V každém případě je však třeba, aby byl zřejmý konkrétní právní důvod. Ten může být podle městského soudu vyjádřen odkazem na zákonné ustanovení nebo dostatečným slovním vyjádřením. Stěžovatelka tedy brojila proti závěru, který městský soud neučinil.

[22] V této souvislosti soud připomíná smysl § 13 zákona o ochraně osobních údajů, jímž je zamezit neoprávněnému přístupu ke zpracovávaným a zpracovaným osobním údajům. Odstavec 1 tohoto ustanovení ukládá správci a zpracovateli údajů povinnost „*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*“. Odstavec 4 pak doplňuje zvláštní povinnosti v oblasti automatizovaného zpracování osobních údajů, mezi něž patří povinnost „*c) pořizovat elektronické záznamy, které umožní určit a ověřit, kdy, kým a z jakého důvodu byly osobní údaje zaznamenány nebo jinak zpracovány*“. Zpracováním osobních údajů se přitom podle § 4 písm. e) téhož zákona rozumí „*jakákoliv operace nebo soustava operací, které správce nebo zpracovatel systematicky provádějí s osobními údaji, a to automatizovaně nebo jinými prostředky. Zpracováním osobních údajů se rozumí zejména shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpřístupňování, úprava nebo pozměňování, vyhledávání, používání, předávání, šíření, zveřejňování, uchovávání, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace.*“ Je proto nepochybné, že povinnost pořizovat elektronické záznamy obsahující mimo jiné údaj o důvodu zpracování údajů zahrnuje povinnost uvést důvod zpřístupnění a vyhledávání osobních údajů v automatizovaném systému.

[23] Z citovaných ustanovení je zřejmé, že povinnost uložená správci a zpracovateli osobních údajů může být naplněna tehdy, pokud je již ze samotných elektronických záznamů zřejmé, z jakého důvodu byly osobní údaje zpracovány. Soud se neztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že tomuto požadavku dostojí uvedení vyjádření důvodu přístupu slovy „*kontrola osoby*“ nebo „*KO*“. Je-li i za této situace možné v rámci následné kontroly z jiných zdrojů doložit podrobnosti takového přístupu, jak tvrdí stěžovatelka, může být tato skutečnost významná pro posouzení oprávněnosti přístupu. Z hlediska požadavků § 13 zákona o ochraně osobních údajů, který má mimo jiné i preventivní charakter, však taková situace vyhovující není. Ostatně i stěžovatelka připustila, že požadavek na uvedení pokud možno co nejkonkrétnějšího důvodu je obecně naprosto oprávněný a jako příklady zmínila uvedení jednacího čísla řízení, v rámci něhož byla lustrace požadována.

[24] Dostatečnost vymezení důvodu přístupu jako „*kontrola osoby*“ nebo „*KO*“ nelze opřít ani o význam a účel SISu. Naopak právě s ohledem na skutečnost, že se jedná o jeden z pátracích systémů, v němž je zaznamenána řada údajů o velkém počtu osob, je třeba klást zvýšený důraz na ochranu osobních údajů jednotlivců, které jsou v něm obsaženy.

[25] Nelze přehlédnout, že jsou to právě informační systémy provozované pomocí výpočetní techniky, které svojí podstatou umožňují zneužití osobních údajů v masovém měřítku, a to způsobem, co do objemu i možností využití takto získaných dat, vysoce společensky nebezpečným. Toto vyšší riziko pak odůvodňuje zakotvení specifické povinnosti, jejíž plnění s sebou navíc nenese nikterak nepřiměřené náklady. Je-li automatizované zpracování osobních údajů využíváno, nemůže činit za současného stavu techniky problém implementovat do používaného systému na zpracování osobních údajů další vedlejší funkci – zaznamenávání určitých operací tak, aby byla zpětně dohledatelná jejich povaha a rozsah a důvod přístupu do systému. Takové opatření má vysoký preventivní účinek proti zneužití údajů z informačního systému, neboť každý, kdo s ním oprávněně pracuje, si musí být vědom, že je možno zpětně ověřit, kdo, kdy a jakým způsobem s informačním systémem pracoval, a zda se tak dělo oprávněně. Důraz na ochranu osobních údajů se uplatní tím spíše v případě bezpečnostních složek, neboť propojenost různých informačních systémů, jimiž disponují, nese zvýšenou míru rizika neoprávněného úniku osobních údajů fyzických osob.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, 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 žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 27. dubna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu