

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **BOSWELL a. s.,** se sídlem Kpt. Vajdy 3046/2, Ostrava, zastoupen JUDr. Zbigniewem Sychrou, advokátem se sídlem Hlavní třída 1196/27, Ostrava, proti žalovanému: **Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2167/2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 5. 2018, č. j. 22 A 108/2017 - 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 5. 2018, č. j. 22 A 108/2017 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

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, dále též „hotel“) 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 pozdějších předpisů (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, který jí vyhověl a zrušil žalobou napadená rozhodnutí žalovaného.

[4] V odůvodnění uvedl, že jak žalobce, tak policie se určitou měrou podílí na zpracování osobních údajů. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o ochraně osobních údajů“) jim proto ukládá určité povinnosti. Správce osobních údajů (žalobce jako ubytovatel podle zákona o pobytu cizinců) má podle § 13 odst. 1 a 2 uvedeného zákona 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. Jedná se o technicko-organizační opatření, která povedou k naplnění účelu zákona o ochraně osobních údajů. Tento zákon se pak podle soudu aplikuje i na postupy podle zákona o pobytu cizinců. Postup žalobce, který ke splnění svých povinností správce osobních údajů vyžaduje vyplnění jím vypracovaného protokolu, odpovídá jeho povinnostem podle zákona o ochraně osobních údajů. Je nutné trvat na tom, aby bylo zjistitelné, kdo, co a za jakým účelem je po správci požadováno. Osoby podílející se na zpracování osobních údajů musí v dané věci projevit jistou míru součinnosti. Ubytovatel může splnit svoji zákonnou povinnost předložit domovní knihu až po splnění dalších, zvláštním předpisem stanovených povinností.

[5] Z uvedeného vyplývá, že správního deliktu podle § 157 odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců v důsledku nepředložení domovní knihy se ubytovatel, tedy žalobce, může dopustit až tím, že domovní knihu bez zákonných důvodů nepředloží. K tomu však v projednávané věci nedošlo. Z obsahu správního spisu, jakož i napadeného rozhodnutí, vyplývá, že policie při žádosti o předložení domovní knihy potřebnou součinnost neprojevila, tedy nesplnila jí zákonem o ochraně osobních stanovenou povinnost. Ke splnění povinnosti nemohlo dojít ani vyplněním úředního záznamu o pobytové kontrole, neboť v tomto je konstatováno odepření předložení domovní knihy ze strany žalobce. Jedná se tedy o listinu, kterou nelze ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů považovat za relevantní opatření; toto opatření nemůže zajistit vědomost správce osobních údajů o zákonnosti poskytnutí osobních údajů v době jejich vyžádání.

III.

[6] Proti citovanému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[7] Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatele nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť i když se skutek stal, správní soud odůvodnil své rozhodnutí tím, že při skutkovém stavu zjištěném správními orgány nelze uzavřít, že by se žalobce předmětného správního deliktu dopustil. S krajským soudem nelze souhlasit ani v jeho právním hodnocení věci. Není totiž správný názor soudu, že policie měla vyplnit žalobcem předložený protokol o poskytnutí údajů policii z evidence ubytovaných hostů. Podle stěžovatele byl žalobce povinen předložit domovní knihu na základě jednoznačného znění

zákona, podle kterého je policie oprávněna kontrolovat domovní knihu a provádět pobytovou kontrolu [§ 100 písm. f), § 167 odst. 1 písm. f) a § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Zákon o pobytu cizinců nestanoví podmínky ke splnění uvedené povinnosti ubytovatele ani neomezuje oprávnění policie vedoucí ke splnění této povinnosti. Stěžovatel nezpochybňuje povinnost žalobce přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému přístupu k osobním údajům či k jejich zneužití ve smyslu ustanovení § 13 zákona o ochraně osobních údajů. Pro tyto účely jsou ze strany policie nastavena příslušná opatření z hlediska přístupů ke zpracovávaným osobním údajům subjektů. V případě kontroly domovní knihy je do domovní knihy po provedené kontrole policisty proveden záznam formou zápisu o této kontrole, vč. uvedení osobních evidenčních čísel policistů. V případě žalobce tak ovšem nemohlo být učiněno, když domovní knihu na požádání policistů ke kontrole nepředložil. Policisté nadto o provedené kontrole sepsali úřední záznam o pobytové kontrole ubytovatele (č. j. KRPT-125-10/ČJ-2016-070022), který žalobce obdržel. Podle stěžovatele rovněž nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že ke splnění povinnosti podle § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců mohlo ze strany žalobce dojít například na základě písemné žádosti policie, neboť zákon o pobytu cizinců formu žádosti ke splnění této povinnosti neurčuje.

IV.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu a odkazuje na svoje předchozí stanoviska. Rozsudek není podle názoru žalobce nepřezkoumatelný a není založen na nesprávném právním hodnocení věci, jak tvrdí stěžovatel. Na postupy podle zákona o pobytu cizinců se nepochybně vztahuje zákon o ochraně osobních údajů. Žalobce jako správce osobních údajů je tak povinen vést evidenci záznamů o tom, komu a jaké informace byly poskytnuty. Policie je povinna poskytnout žalobci součinnost za účelem splnění jeho povinností správce osobních údajů. Poskytnutím údajů bez kvalifikovaného záznamu by se žalobce vystavil riziku sankce ze strany Úřadu pro ochranu osobních údajů. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

V.

[9] 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.).

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[11] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např.

nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[12] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly ke zrušení rozhodnutí stěžovatele. Ostatně stěžovatel proti závěrům vysloveným krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na mnoha místech s nimi polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, oba dostupné na www.nssoud.cz).

[13] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasačních námitek týkajících se nesprávného právního hodnocení věci krajským soudem.

[14] Stěžovatel je na rozdíl od krajského soudu názoru, že žalobce bylo možno sankcionovat za spáchání správního deliktu podle § 157 odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[15] Podle § 157 odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců: *Právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako ubytovatel dopustí správního deliktu tím, že nesplní některou z povinností podle § 100.*

[16] 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.*

[17] Podle § 101 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. Za domovní knihu se pro účely tohoto zákona považuje též soubor listinných dokumentů podepsaných cizincem podle § 103 písm. b) obsahujících údaje v rozsahu uvedeném ve větě první. (2) Pro účely kontroly podle § 100 písm. f) je ubytovatel povinen předložit domovní knihu v listinné podobě. (3) Zápisy do domovní knihy musí být provedeny v aktuálním čase, pravidelně, přehledně a srozumitelně. Tyto zápisy musí být uspořádány postupně z hlediska časového; to platí obdobně pro uspořádání listinných dokumentů nahrazujících domovní knihu. (4) Domovní knihu ubytovatel uchovává po dobu 6 let od provedení posledního zápisu. Listinné dokumenty nahrazující domovní knihu je ubytovatel povinen uschovávat po dobu 6 let od ukončení ubytování cizince.*

[18] Podle § 99 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: *Ubytovatelem se pro účely tohoto zákona rozumí každý, kdo poskytuje ubytování za úhradu nebo ubytovává více než 5 cizinců, s výjimkou případu, kdy lze ubytované cizince a ubytovatele považovat za osoby blízké.*

[19] Podle § 167 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „*Policie je oprávněna d) provádět pobytovou kontrolu 1. cizince za účelem zjištění, zda se na území zdržuje oprávněně a zda splňuje podmínky pobytu na území podle tohoto zákona, 2. cizince nebo jiných osob za účelem zjištění, zda dodržují povinnosti stanovené tímto zákonem, f) vstupovat do ubytovacích zařízení za podmínek stanovených tímto zákonem a kontrolovat domovní knihy*.
[20] Podle § 157 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců: *Za správní delikt se uloží pokuta do 50 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 4, 5 nebo 6.*

[21] Z předložených spisů vyplývá, že dne 6. 5. 2016 okolo 22 hod. se do hotelu provozovaného žalobcem dostavila hlídka Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje za účelem provedení pobytové kontroly ubytovatele (žalobce) podle zákona o pobytu cizinců. Hlídka se přítomné recepční dotázala na informace ohledně osoby konkrétního cizince a vyžádala si předložení domovní knihy. Recepční splnění žádosti policie (na základě pokynu jednatele žalobce) podmínila tím, že policisté nejprve vyplní interní formulář vytvořený žalobcem nazvaný „*Protokol o poskytnutí údajů PČR z evidence ubytovaných hostů*“ (dále též „protokol“). Recepční se telefonicky spojila s jednatelem žalobce, který policistům zopakoval, že je nutné protokol vyplnit.

[22] Policisté protokol odmítli vyplnit, a domovní kniha jim proto nebyla předložena. Součástí správního spisu je dále „Úřední záznam o pobytové kontrole ubytovatele“, ze dne 6. 5. 2016, č. j. KRPT-125-10/ČJ-2016-070022. V něm je uvedeno, že správní orgán I. stupně provedl dne 6. 5. 2016 pobytovou kontrolu v hotelu žalobce, jejímž cílem bylo ověření plnění povinností ubytovatele podle zákona o pobytu cizinců a kontrola ubytovaných

cizinců. V úředním záznamu je dále uvedeno, že domovní kniha nebyla předložena, a je vysvětleno, proč se tak nestalo (nevyplnění protokolu policisty). Záznam je opatřen podpisy přítomných policistů a jejich čísly, jménem a podpisem recepční hotelu a razítkem obsahujícím identifikační údaje žalobce.

[23] Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 16. 11. 2016 pak byla žalobci uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 157 odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců spočívající v porušení § 100 písm. f) uvedeného zákona, neboť na požádání policie nepředložil ke kontrole domovní knihu. Správní orgán I. stupně uvedl, že podle § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců je ubytovatel povinen vést domovní knihu a na požádání policie ji předložit ke kontrole. Podle § 167 odst. 1 písm. f) tohoto zákona je pak policie oprávněna vstupovat do ubytovacích zařízení a kontrolovat domovní knihy. Kontrola domovních knih u ubytovatelů v rámci pobytových kontrol je základním předpokladem pro zjištění oprávněnosti pobytu cizince na území ČR (tedy i okolností týkajících se daného konkrétního cizince), a jedná se tedy o prostředek k naplnění účelu zákona o pobytu cizinců. Podle § 157 odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců se právnická osoba jako ubytovatel dopustí správního deliktu tím, že nesplní některou z povinností podle § 100. Správní orgán I. stupně se neztotožnil s tím, že by k poskytnutí údajů (předložení domovní knihy) mohlo dojít pouze na základě písemné žádosti či pouze na základě vyplnění žalobcova protokolu. Policie o pobytové kontrole vytvoří buď úřední záznam (a jeho kopii předá kontrolovanému ubytovateli), což se stalo v nyní projednávané věci, kde policisté předali kopii úředního záznamu č. j. KRPT-125-10/ČJ-2016-070022 pracovnici recepce, nebo provede zápis do předložené domovní knihy. Tyto záznamy (obsahující identifikaci policejního útvaru a konkrétního policisty, cíl pobytové kontroly a podpis policisty) je nutné považovat za dostatečné i podle zákona o ochraně osobních údajů. Považuje-li žalobce postup policistů za nezákonný, může podat stížnost na příslušné kontrolní orgány policie.

[24] Žalobce brojil proti uvedenému rozhodnutí odvoláním, které zamítl stěžovatel jako nedůvodné a prvostupňová rozhodnutí potvrdil. Ztotožnil se se závěry správního orgánu I. stupně. Stěžovatel mj. konstatoval, že zákon o pobytu cizinců zcela jednoznačně ukládá ubytovateli povinnost předložit na požádání policie domovní knihu ke kontrole. O kontrole je pak buď vypracován úřední záznam, nebo je o ní učiněn záznam do domovní knihy. V projednávané věci žalobce domovní knihu nepředložil, nebylo proto možné do ní učinit záznam. Žalobce však obdržel kopii úředního záznamu o kontrole obsahující veškeré podstatné informace pro zachování jeho povinností podle zákona o ochraně osobních údajů. Tento dokument podepsala recepční žalobce, V. S., nelze proto souhlasit s tvrzením žalobce, že by policisté dokument žalobci neposkytli.

[25] Krajský soud následně rozhodnutí žalovaného zrušil shora rekapitulovaným rozsudkem, který napadl stěžovatel shora rekapitulovanou kasační stížností.

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

[27] Předně nutno zdůraznit, že v projednávané věci je posuzován postup policie jako orgánu veřejné moci při pobytové kontrole. Zdejší soud již v minulosti vyslovil, 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: *„účelem pobytové kontroly je prověřování dodržování pobytového režimu a dalších povinností cizinců, jakož i jiných osob stanovených zákonem o pobytu cizinců. K tomu jsou příslušné orgány cizinecké policie vybaveny nejrůznějšími oprávněními, které v zásadě odpovídají postavení policie jako správního orgánu sui generis a její činnosti, která se realizuje především faktickými pokyny (úkony) a donucovacími úkony (zejména bezprostředními zásahy, též služebními zákroky). Jedná se o zvláštní formu realizace veřejné správy, která je dána tím, že není výsledkem žádného formálního řízení; k udílení faktických pokynů i k donucovacím úkonům dochází typicky „v terénu“, mimo policejní prostory. Pro příklad lze v souvislosti s pobytovou kontrolou uvést právě oprávnění policie vstupovat do ubytovacích zařízení a kontrolovat domovní knihy či oprávnění požadovat po cizinci prokázání totožnosti. Výkon pobytové kontroly tak nepochybně úzce souvisí s postavením policie jako takové a týká se přímého výkonu policejní služby směřující k zajišťování bezpečnosti a veřejného pořádku, jež tvoří kompetenční i materiální základ její činnosti. Ta je v daném případě zacílena na dodržování pobytového režimu a dalších povinností daných zákonem o pobytu cizinců. Výkon pobytové kontroly je mimo jiné fakticky uskutečňován prostřednictvím výše uvedených oprávnění, které mají nepochybně charakter zásahu do práv kontrolovaných osob, mohou však být provedeny pouze na základě zákonného zmocnění a to i přesto, že nejsou výsledkem standardního formalizovaného procesu. Těžiště činnosti policie totiž neleží v klasické proceduře správního řízení, na jehož konci je formální správní akt, ale nalézá se především v dozorčí a zásahové činnosti, jejíž konkrétním projevem je právě i pobytová kontrola. Ta představuje typickou policejní činnost, kterou je třeba odlišit od ostatní činnosti správní, od které je policie v rámci zcivilnění výkonu pobytové agendy cizinců postupně oprošťována (novelizací zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. došlo k převedení kompetencí k vydávání dlouhodobých víz, udělování dlouhodobých pobytů, vydávání potvrzení k přechodnému pobytu a povolování přechodného pobytu z policie na ministerstvo vnitra). I nadále však zůstávají kompetence policie např. ve věcech zajištění cizinců nebo jejich správního vyhoštění, které představují formalizovanou správní činnost, jejímž výsledkem je správní rozhodnutí.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, č. j. 9 Ans 7/2011 - 59).

[28] Z výše provedené rekapitulace správního řízení plyne, že v souzené věci prováděli policisté dne 6. 5. 2016 v hotelu (provozovaném žalobcem) pobytovou kontrolu. V rámci této pobytové kontroly chtěli nahlédnout do domovní knihy. Zákon o pobytu cizinců (i výše citovaná judikatura) uvedené pravomoci policii výslovně přiznává a současně explicitně ukládá ubytovateli (žalobci) 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, jak správně připomíná stěžovatel. 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 měl být písemná, či splňovat další formální požadavky.

[29] Ani § 13 zákona o ochraně osobních údajů neposkytuje oporu pro závěry krajského soudu.

[30] Podle § 13 zákona o ochraně osobních údajů: *(1) 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. Tato povinnost platí i po ukončení zpracování osobních údajů. (2) Správce nebo zpracovatel je povinen zpracovat a dokumentovat přijatá a provedená technicko-organizační opatření k zajištění ochrany osobních údajů v souladu se zákonem a jinými právními předpisy. (3) V rámci opatření podle odstavce 1 správce nebo zpracovatel posuzuje rizika týkající se a) plnění pokynů pro zpracování osobních údajů osobami, které mají bezprostřední přístup k osobním údajům, b) zabránění neoprávněným osobám přistupovat k osobním údajům a k prostředkům pro jejich zpracování, c) zabránění neoprávněnému čtení, vytváření, kopírování, přenosu, úpravě či vymazání záznamů obsahujících osobní údaje a d) opatření, která umožní určit a ověřit, komu byly osobní údaje předány.*

[31] Z důvodové zprávy k § 13 zákona o ochraně osobních údajů vyplývá, že jeho cílem je upravit obecné povinnosti pro všechny správce, pokud se týče zajištění ochrany osobních údajů a jejich bezpečnosti. Opatřeními, která je správce povinen učinit, se rozumí opatření technická, organizační, právní a jiná. Jimi se má zabránit neoprávněnému i nahodilému přístupu, zpracování a zneužívání osobních údaji. To vyplývá i z judikatury, viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2006, č. j. 3 As 21/2005 - 105, či ze dne 5. 1. 2017, č. j. 2 As 232/2016 - 35. Např. posledně uvedeným rozsudkem byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 8. 2016, č. j. 10 A 154/2013 - 27, podle něhož: „*Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů lze označit za generální klauzuli ochrany bezpečnosti osobních údajů, která vymezuje v nejobecnější rovině cíl ochrany osobních údajů a vymezuje princip, podle něhož je správce (zpracovatel) povinen přijmout veškerá možná opatření (jež v této generální klauzuli nejsou blíže specifikována) k naplnění vymezeného cíle (...), 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. (...) V této podobě jde o obecnou implementaci obdobného ustanovení čl. 17 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. října 1995 č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, podle kterého členské státy stanoví, že správce musí přijmout vhodná technická a organizační opatření na ochranu osobních údajů proti náhodnému nebo nedovolenému zničení, náhodné ztrátě, úpravám, neoprávněnému sdělování nebo přístupu, zejména pokud zpracování zahrnuje předávání údajů v síti, jakož i proti jakékoli jiné podobě nedovoleného zpracování. Podle téhož ustanovení a recitálu 46 směrnice 95/46/ES platí, že tato opatření mají zajistit, s ohledem na stav techniky a náklady na jejich provedení, přiměřenou úroveň bezpečnosti odpovídající rizikům vyplývajícím ze zpracování údajů a z povahy údajů, které mají být chráněny.*“ V rozsudku ze dne 4. 4. 2013, č. j. 7 As 186/2012 - 31, pak zdejší soud mj. uvedl, že: „*Podle ust. § 13 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů 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. Tato povinnost platí i po ukončení zpracování osobních údajů. Podle odst. 2 citovaného ustanovení je správce nebo zpracovatel povinen zpracovat a dokumentovat přijatá a provedená technicko-organizační opatření k zajištění ochrany osobních údajů v souladu se zákonem a jinými právními předpisy.*

V odst. 3 citovaného ustanovení je správci nebo zpracovateli stanovena povinnost v rámci opatření podle odst. 1 posuzovat rizika týkající se vyjmenovaných oblastí.“

[32] Z § 13 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů tedy 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).

[33] Z § 13 odst. 2 a 3 zákona o ochraně osobních údajů pak vyplývá povinnost správce osobních údajů *zpracovat a dokumentovat* přijatá a provedená technicko-organizační opatření k zajištění ochrany osobních údajů v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů a jinými právními předpisy, v rámci nichž mají být posuzována rizika *týkající se a) plnění pokynů pro zpracování osobních údajů osobami, které mají bezprostřední přístup k osobním údajům, b) zabránění neoprávněným osobám přistupovat k osobním údajům a k prostředkům pro jejich zpracování, c) zabránění neoprávněnému čtení, vytváření, kopírování, přenosu, úpravě či vymazání záznamů obsahujících osobní údaje a d) opatření, která umožní určit a ověřit, komu byly osobní údaje předány.*

[34] Pokud tedy žalobce explicitně poukazoval § 13 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů, konstatuje Nejvyšší správní soud, že uvedené ustanovení v návaznosti na § 13 odst. 2 téhož zákona 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 žalobcem připomínané stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů a stanovisko Policejního prezidia).

[35] Ze správního spisu nelze dovodit, že by žalobce v daném konkrétním případě nemohl v důsledku postupu policie taková opatření učinit. Žalobce ani netvrdí, 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 žalobce tuto knihu nepředložil. Součástí správního spisu je nadto 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. Ze správního spisu přitom nelze dovodit, že by žalobce o tomto úředním záznamu nevěděl (tomu odporuje i to že je opatřen jménem a podpisem žalobcovy recepční a razítkem obsahujícím identifikační údaje žalobce), resp. že by jej policie odmítala žalobci předložit (žalobce nedokládá, že by požádal policii o předložení úředního záznamu, resp. že by mu takový záznam odmítla vydat). Nejvyšší správní soud považuje za nutné v uvedené souvislosti akcentovat i § 109 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném pro rozhodné

období, podle něhož policie o úkonu bez zbytečného odkladu sepisuje úřední záznam obsahující uvedení času, důvodu, průběhu a okolností úkonu (odst. 1), přičemž podle § 109 odst. 2 téhož zákona *policista na žádost osoby vystaví bez zbytečného odkladu písemné potvrzení o provedeném úkonu.* Konečně nelze přehlédnout, že žalobce v řízení ani netvrdil, že by byl ze strany Úřadu pro ochranu osobních údajů sankcionován za to, že předložil policistům domovní knihu, resp. umožnil jim kontrolovat dodržování zákona o pobytu cizinců. Na žádný takový případ ani nepoukazoval.

[36] V dané věci přitom není relevantní, zda policie zprvu požadovala pouze informace o konkrétní osobě a následně informace z domovní knihy (jak opakovaně zdůrazňuje žalobce); žalobce není sankcionován za to, že nesdělil informace o konkrétní osobě, ale za to, že nepředložil domovní knihu, přičemž zdejší soud na rozdíl od krajského soudu shledal, že žalobce bylo možno za její nepředložení sankcionovat (viz výše).

[37] S ohledem na výše uvedené proto Nejvyššímu správního soudu nezbylo než rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
[38] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. srpna 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu