

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **MAFRA, a. s.,** se sídlem Praha 5, Karla Engliše 519/11, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů,** se sídlem Praha 7, Pplk. Sochora 27, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 26. 9. 2014, č. j. UOOU-05185/14-20, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2017, č. j. 5 A 200/2014 – 49,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2017, č. j. 5 A 200/2014 – 49, a rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 26. 9. 2014, č. j. UOOU-05185/14-20, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na nákladech řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem 8000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě žalobkyně jako stěžovatelka napadá shora označený rozsudek městského soudu, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 26. 9. 2014, č. j. UOOU-05185/05185/14-20,

kterým byl zamítnut žalobkynin rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2014, č. j. UOOU- 05185/14-13.

[2] Žalovaný tímto rozhodnutím uložil žalobkyni podle § 45a odst. 1, 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“) pokutu ve výši 240 000 Kč za správní delikt, který spáchala porušením zákazu zveřejnění osobních údajů stanoveného jiným právním předpisem a tohoto se dopustila tiskem a veřejně přístupnou počítačovou sítí. Žalovaný označil za porušenou povinnost stanovenou v § 8c zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), podle kterého nikdo nesmí bez souhlasu osoby, které se takové informace týkají, zveřejnit informace o nařízení či provedení odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 nebo informace z něj získané, údaje o telekomunikačním provozu zjištěné na základě příkazu podle § 88a, nebo informace získané sledováním osob a věcí podle § 158d odst. 2 a 3, umožňují-li zjištění totožnosti této osoby a nebyly-li použity jako důkaz v řízení před soudem.

[3] Ve výroku rozhodnutí žalovaného je uvedeno, že se účastník řízení společnost Mafra, a. s., dopustil deliktu tím, že „*v souvislosti se zveřejněním informací o odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu uskutečněného RNDr. Petrem Nečasem a Mgr. J. N. (dříve N.) zveřejnil v deníku MF DNES a prostřednictvím zpravodajského portálu iDNES.cz následující informace*“. Dále výrok na pěti stranách obsahuje podrobné přepisy odposlechů zveřejněných dne 16. 5. 2014 v článku „Šéf ČEZ tlačil do vedení policie svého muže, odhalily odposlechy“, dne 20. 5. 2014 v článku „N. spouští akci Darwin“, dne 21. 5. 2014 v článku „Už mám maskovací šátek, paní ředitelko, hlásila N. sekretářka“, dne 22. 5. 2014 v článku „Informace ze spisu: Jak N. řídila premiéra Nečase“ a v článku „Prostě to tak uděláš! N. řídila Nečase“, ze dne 21. 5. 2014 v článku „Maskovací šátek a děsné zdi, Sledovačky dělali pro N. její kolegové“, ze dne 22. 5. 2014 v článku „MF DNES: Když na Nečase nezabraly argumenty, vytáhla N. osobní život“, a dne 22. 5. 2014 v článku „N. nadává, N. vyčítá, N. křičí, zapsali policisté“. Přepisy odposlechů obsahují čas uskutečnění hovorů, jejich aktéry, jejich obsah a případně komentáře a vysvětlivky užívaných přezdívek.

[4] V odůvodnění rozhodnutí žalovaný konstatoval sdělení Vrchního státního zastupitelství v Olomouci o souvislosti článků s trestním řízením týkajícím se zneužití Vojenského zpravodajství, podle něhož příslušná část vyšetřovacího spisu obsahující odposlechy byla zpřístupněna jen osobám, jichž se dotýká, a jejich obhájcům. Ve vztahu k vyjádření účastníka řízení žalovaný hodnotil otázku proporcionality mezi dvěma chráněnými právy, a to právem na soukromí podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právem na svobodu projevu a na informace podle čl. 17 Listiny. V úvahu vzal i Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), a to její čl. 8 upravující právo na respektování rodinného a soukromého života a čl. 10 o svobodě projevu. Dospěl k závěru, že zveřejnění obsahu odposlechů a obsahu zpráv se dotklo všech osob, jichž se týkaly; konkrétně to byli Petr Nečas, J. N. (dříve N.), D. B., R. N., J. P., L. P., J. P., A. H., M. K. a O. P. Dotčeny byly i osoby v článcích výslovně nejmenované, ale identifikovatelné (asistentka/sekretářka J. N.). Přitom odposlechy nebyly použity jako důkaz v řízení ukončeném trestním příkazem ze dne 27. 6. 2014 vydaným

vůči J. N. Protiprávnost jednání nevylučuje ani skutečnost, že některé odposlechy byly již dříve citovány v jiných mediích. Při úvaze o výši pokuty žalovaný k tíži žalobkyně zohlednil, že došlo i k porušení práva na důvěrnost komunikace a že zpřístupnění informací bylo provedeno nenapravitelně a vůči neomezenému okruhu osob. Za polehčující okolnost uznal, že zásah souvisel se široce medializovanou kauzou, která je dlouhodobě předmětem celospolečenského zájmu.

[5] Předseda žalovaného v rozhodnutí o rozkladu konstatoval, že není pochyb o tom, co je obsahem odposlechů a z jakého zdroje pocházejí. Poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) ve věci Klass a další proti Německu - rozsudek pléna ze dne 6. 9. 1978, stížnost č. 5029/71, a ve věci Bykov proti Rusku - rozsudek velkého senátu ze dne 10. 3. 2009, stížnost č. 4378/02. Z nich dovodil, že charakter odposlouchávaného hovoru stejně jako postavení hovořících osob nehraje roli při posouzení, zda došlo k zásahu do soukromého života, neboť v opačném případě by policie k odposlechu nepotřebovala povolení. Pořízený odposlech pak má být užit jen v mezích zákona. Předseda žalovaného vyloučil, že by na případ bylo možno vztáhnout rozhodnutí ESLP ve věci RADIO TWIST, jak požadovala žalobkyně. Některé ze zveřejněných odposlechů pak ani nesouvisely s trestním stíháním J. N. (dříve N.), pouze byly zajímavé pohledem čtenáře bulvárních novin. Předseda žalovaného nepřisvědčil ani aplikaci usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/09, připouštějícího situaci, kdy nad ochranou soukromí převáží veřejný zájem ve smyslu § 8d trestního řádu. Skutečnost, že v oznámení o zahájení řízení nebyly výslovně jmenovány všechny osoby, jimž zveřejnění článků zasáhlo do práv, předseda žalovaného označil za nerozhodnou, neboť upřesnění bylo provedeno v průběhu řízení. Nevyjmenované osoby pak rovněž shledal identifikovatelnými pro jejich pracovní vztah či součást zřejmého okolí odposlouchávaných. Nedošlo ani k porušení zásady *ultima ratio* dle § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Nerozhodná je pak skutečnost, že si žádná z osob, do jejichž práv bylo zasaženo, nestěžovala – odpovědnost není odvozena z toho, jak dotčené osoby zveřejnění vnímaly. Nebylo zjištěno, že by obsahem článků byly informace již dříve zveřejněné ani že obsah odposlechů byl proveden jako důkaz v trestním řízení. Předseda žalovaného se ztotožnil i s posouzením proporcionality střetávajících se práv i s úvahou o výši pokuty.

[6] Žalobou žalobkyně vytýkala žalovanému nedostatek skutkových zjištění a nesprávné právní posouzení věci. Ač to žalovaný označil za nesporné, žalobkyně nikdy nepřipustila, že jí zveřejněné informace pocházely z odposlechů, a že by se zveřejněním dopustila porušení zákona. Žalovaný se nedostatečně vypořádal s námitkou, že informace byly zveřejněny v režimu § 8d trestního řádu a s poukazem na rozhodnutí ESLP ve věci RADIO TWIST versus Slovensko či s poukazem na usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/09. Ochrana dalších osob, do jejichž práva na ochranu soukromí mělo být zasaženo, nebyla zmíněna v oznámení o zahájení správního řízení ani v seznámení s podklady rozhodnutí. Žalobkyně tak neměla možnost se k tomu vyjádřit. Není také jasné, z čeho plyne závěr žalovaného o identifikovatelnosti dalších nejmenovaných osob. Vůbec žádná z dotčených osob si nikdy na zveřejnění nestěžovala. Dále poukázala na předchozí zveřejnění těchže informací a na nesprávné posouzení užití důkazů v soudním řízení. Svůj postup považovala za souladný s § 8d trestního řádu. Nakonec žalobkyně

označila obě správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná a uvedla výhrady k hlediskům, podle nichž byla stanovena výše pokuty.

[7] Městský soud v napadeném rozsudku vzal za prokázané, že zdrojem článků byly policejní odposlechy a záznamy telekomunikačního provozu, což je zřejmé i ze samotných žalobkyniných vyjádření a dále ze struktury a formy informací poskytnutých veřejnosti. Porušení § 8c trestního řádu považoval rovněž za prokázané a odkaz na rozhodnutí ESLP ve věci RADIO TWIST za nepřípadný, neboť tam se jednalo o rozhovor mezi politiky ohledně věcí veřejného zájmu. Stejně tak Ústavní soud se v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/09 vyjadřoval k případu, který není stávajícímu podobný. Při posouzení požadavku na úplnost oznámení o zahájení řízení městský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, a porušení zákona v daném případě neshledal. Ohledně možné identifikovatelnosti výslovně nejmenovaných osob poukázal na § 4 písm. a zákona o ochraně osobních údajů a na skutečnost, že z údajů obsažených v článcích byly i tyto osoby určitelné. Je zcela nerozhodné, zda dotčené osoby podaly trestní oznámení či zda daly jakkoliv najevo své dotčení. Přitom v daném případě postačilo vyvození správní odpovědnosti a nebylo třeba přistoupit k odpovědnosti trestní. Žalovaný se také řádně zabýval tím, zda žalobcem zveřejněné informace nebyly zveřejněny již dříve, a ze zásady dvojinstančnosti řízení dovodil, že postačí, pokud toto hodnocení obsahovalo rozhodnutí o rozkladu. Městský soud rovněž přisvědčil správním orgánům v hodnocení použití odposlechů v soudním řízení, nehledě na to, že případné zveřejnění v soudním řízení nepovažoval za rozhodné. Za řádné městský soud označil i vyhodnocení proporcionality mezi právem na ochranu soukromí a právem na svobodu projevu. Zájem veřejnosti na informování o trestné činnosti veřejně činných osob nelze zaměňovat se zájmem na zveřejnění konkrétních a podrobných přepisů odposlechů. I veřejné osoby totiž mají právo na soukromí. Věcné informace získané i z těchto odposlechů bylo možno zveřejnit tak, aby byla ochrana soukromí respektována a aby nedošlo k zásahu do práva na ochranu soukromí dalších osob. Je veřejným zájmem informovat o vlivu na politická rozhodnutí premiéra, nicméně není dán veřejný zájem na konkrétním obsahu jeho komunikace. Objektem ochrany není jen J. N. či Petr Nečas, ale i další osoby, jejichž hovory neměly nic společného s trestnou činností J. N., a nebyly ani čistě politické. Městský soud respektuje, že veřejné osoby musí snášet větší míru kritiky (zde odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03), v daném případě však nešlo o kritiku osoby premiéra. Skutečnost, že se odposlechy týkaly jednoho z nejvyšších ústavních činitelů, nepředstavuje liberační důvod. Městský soud se ztotožnil i s úvahami k výši pokuty.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

II.1. Kasační stížnost žalobkyně

[8] Stěžovatelka kasační stížnost podanou proti rozsudku městského soudu opírá o kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) s. ř. s. Namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, nedostatek skutkových zjištění ve správním řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti nebo

nedostatku odůvodnění, popřípadě jinou vadu řízení schopnou ovlivnit zákonnost rozsudku.

[9] Nedostatky skutkových zjištění (část IV. kasační stížnosti) spatřuje v tom, že žalovaný vycházel z neexistující shody v názoru na existenci skutku mezi ní a správním orgánem, což konstatoval na s. 12 prvostupňového rozhodnutí. Předseda žalovaného v rozhodnutí o rozkladu k tomu poukázal na žalobkynino vyjádření připouštějící existenci skutku a na s. 9 svého rozhodnutí z toho dovodil nesprávné závěry. S tím stěžovatelka nesouhlasí, neboť autenticita odposlechů nebyla potvrzena Vrchním státním zastupitelstvím v Olomouci. Městský soud její žalobní argumentaci považoval za účelovou, protože ve svém vyjádření ze dne 12. 6. 2014 nezpochybnila, že zdrojem jejích článků byly odposlechy. Z oznámení o zahájení řízení ze dne 28. 5. 2014 ovšem nebylo zřejmé, které informace z článků činí správní orgán předmětem řízení. To bylo určeno až v oznámení o seznámení s podklady rozhodnutí dne 8. 7. 2014. Stěžovatelka skutečně nezpochybňovala, že zdrojem jejích článků jsou odposlechy, ale nikdy ve svých vyjádřeních neuvedla, které části článků to jsou. Stěžovatelka přitom již na začátku správního řízení uvedla, že chrání zdroj informací. Zjištění všech skutkových okolností pak bylo úkolem žalovaného, nikoliv stěžovatelky. Stěžovatelka nepovažuje za prokázané, zda a v jakém rozsahu zveřejněné informace pocházejí z odposlechů a může se na ně vztahovat zákaz uvedený v § 8c trestního řádu. Žalovaný i městský soud proto měli vycházet ze zásady *in dubio pro reo* a ze zásady presumpce neviny a zákonnosti. Již v tom stěžovatelka spatřuje důvod, pro který měl městský soud rozhodnutí předsedy žalovaného zrušit.

[10] Stěžovatelka dále shledává vadu řízení v porušení zásady legitimního očekávání (část V. kasační stížnosti). Cituje ze s. 14 prvostupňového rozhodnutí, kde jsou vyjmenovány osoby dotčené články a je konkretizován obsah rozhovoru mezi J. N. (dříve N.) a její asistentkou a kde je odkaz na skutečnost, že pro ni prováděli sledování její kolegové. Zde uvedené skutečnosti ovšem nebyly součástí oznámení o zahájení řízení ani seznámení s podklady rozhodnutí. To podle stěžovatelky porušuje zásadu legitimního očekávání a rozhodnutí činí překvapivým. Uvedl-li žalovaný na s. 10 - 11, že okruh dotčených osob nebyl vymezen jen jmény Petra Nečase a J. N., neznamenalo to, že jen oni byli zveřejněním odposlechů dotčeni. To je účelovým tvrzením žalovaného zejména ve vztahu k asistentce J. N.

[11] Vadu řízení – porušení zásady nestrannosti a nedostatečné zjištění skutkového stavu (část VI. kasační stížnosti) stěžovatelka shledává v nedostatečném seznámení žalovaného s jejím vyjádřením, které mu bylo v rozsahu cca 200 stran doručeno v pátek 25. 7. 2014, přičemž prvostupňové rozhodnutí pak bylo vydáno ve středu 30. 7. 2014. Žalovaný se tak ani nemohl seznámit s vyjádřením stěžovatelky, což v rozhodnutí i připustil (s. 14) s tím, že je nepovažoval za relevantní. K otázce předchozího zveřejnění shodných informací se však jednalo o vyjádření zásadní. Městský soud to rovněž považoval za nedostatečné, ovšem s překvapivým názorem, že „*příslušná právní úprava tuto skutečnost nepokládá jako okolnost vylučující protiprávnost*“. Předseda žalovaného akceptoval řadu procesních chyb a na základě shodného skutkového stavu dospěl s odlišnou argumentací ke stejným závěrům.

[12] Nesprávného právního posouzení (část VII. kasační stížnosti) se městský soud dopustil nevyužitím základních zásad trestního řízení, a to zásady *in dubio mitius* či *ultima ratio*. K tomu stěžovatelka cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, pravidlo použitelnosti trestních zásad ve správním trestání. Městský soud se ztotožnil se závěry žalovaného o přednosti práva na ochranu soukromí a uvedl, že nahrávka je vždy zásahem do soukromí dotčených osob. Takový názor odporuje rozhodnutí ESLP ve věci RADIO TWIST versus Slovensko (bod 57, 58). Městský soud toto rozhodnutí odmítl jako nepřípadné, což je v rozporu s jím provedeným testem proporcionality. Stejně tak se odchýlil od rozhodnutí pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/09. Pokud by názor žalovaného akceptovaný městským soudem o přednosti práva na ochranu soukromí byl správný, neměla by žádný smysl existence § 8d trestního řádu. Není správný ani názor městského soudu, že žalovaný řádně provedl test proporcionality. Žalovaný jej totiž provedl ve vztahu ke všem informacím společně a městský soud tak následně učinil v přímém rozporu s rozsudkem ESLP ve věci RADIO TWIST versus Slovensko. Městský soud nepřihlédl k tomu, že žádná z dotčených osob se na stěžovatelku neobrátila se žádostí směřující k ochraně svého práva na soukromí. Řízení nebylo zahájeno na základě podnětu některé z dotčených osob, z nichž některé se k věci vyjadřovaly v tisku, aniž by z jejich vyjádření bylo zřejmé, že se zveřejněním odposlechů cítí dotčeny. Městský soud se také nesprávně vypořádal s tvrzením, že informace obsažené v odposleších byly již dříve zveřejněny. Zveřejněním je třeba rozumět každé veřejné zpřístupnění v restriktivním slova smyslu, nikoliv v širším slova smyslu, jak to pojal městský soud. Z toho pak dovozuje nezbytnost uplatnění zásady *in dubio mitius* i zásady *ultima ratio* (ve vztahu k § 12 trestního zákoníku). Městský soud také přitakal hodnocení podmínek pro stanovení výše pokuty přesto, že žalovaný za přitěžující okolnost považoval zasažení do práva na důvěrnost informace, což je pojmovým znakem ustanovení § 8c trestního řádu. Za přitěžující okolnost bylo rovněž považováno zpřístupnění širokému okruhu osob bez zohlednění, že ke zveřejnění daných údajů došlo již dříve.

[13] Podle stěžovatelky je rozhodnutí nepřezkoumatelné (část VIII. kasační stížnosti), protože zveřejněné informace byly podřaditelné § 8d trestního řádu, tedy šlo o informace, u nichž převažuje veřejný zájem na zveřejnění informace nad právem na ochranu soukromí osob. Žalovaný v odůvodnění neuvedl žádnou argumentaci, proč by měla převažovat ochrana soukromí, ani neuvedl, proč zveřejněné informace považuje za dehonestující a/nebo hrubě zasahující do soukromí. Rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění. Zpravodajství stěžovatelky se primárně týkalo předsedy vlády České republiky, což odůvodňuje vyšší míru přípustné kritiky a je to také relevantní pro míru vyvažování obou střetávajících se základních práv (zde poukazuje na rozhodnutí ESLP ve věci Castells versus Španělsko, stížnost č. 2/1991/254/325). Stejně nedostatečné je i hodnocení městského soudu na s. 13 rozsudku; městský soud nepovažoval zveřejnění za kritiku veřejně činné osoby, ale za zveřejnění záznamu odposlechů a telekomunikačního provozu v rozporu s § 8c trestního řádu.

[14] Ze všech těchto důvodů stěžovatelka navrhuje zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

II.2. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[15] Stávající předsedkyně žalovaného se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry vyjádřenými v rozsudku městského soudu. Nadto upozorňuje, že stěžovatelka v zásadě pouze opakuje argumenty uplatněné v předchozích řízeních, které již byly opakovaně a dostatečně vypořádány. K některým námitkám dodává následující. K tvrzení, že nebyl prokázán původ zveřejněných informací, poukazuje na to, že sama stěžovatelka přímo v předmětných článcích připustila, že informace pocházejí z policejních odposlechů. Předmět řízení nebyl vymezen vyjmenováním osob, jejichž práv na ochranu soukromí se týká; je tedy zřejmé, že se vztahoval na všechny, jichž se informace dotkly. Vyjádření stěžovatelky, ač je měl žalovaný k dispozici 3 dny, bylo jím vzato v úvahu, což je zřejmé z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí - např. se vypořádává s tvrzením o předchozím zveřejnění informací v jiných zdrojích. Není pravdou, že rozhodnutí o rozkladu vycházelo z jiných argumentů, což je zřejmé porovnáním odůvodnění obou rozhodnutí; rozvinutí argumentace není rozporem. Test proporcionality byl v obou rozhodnutích řádně proveden. Dále poukazuje na obsah zveřejněných informací, který byl zčásti důvěrný a nijak se netýkal politického či veřejného působení dotčených osob. Za takových okolností nemůže veřejný zájem převážit nad ochranou soukromí. Každé zveřejnění informací musí mít své limity, přičemž každé další opakování významně rozšiřuje okruh příjemců informace a její dosah; nelze proto bagatelizovat opakovanost zveřejnění informací. Z těchto důvodů předsedkyně žalovaného navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

III.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka jedná osobou s právnickým vzděláním. Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[17] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

III.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

III.2.a) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil rozsudek městského soudu z hlediska namítané nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71). K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je Nejvyšší správní soud dokonce povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Při posuzování nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud vychází z ustálené judikatury

Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, a další).

[19] Stěžovatelka sice vznáší kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, ovšem kasační stížnost strukturuje obdobně jako žalobu, přičemž výtky vad či nepřezkoumatelnosti směřuje vůči správním rozhodnutím. Pouze okrajově vytýká městskému soudu nedostatky v odůvodnění, jako např. při hodnocení vztahu veřejného zájmu a práva na ochranu soukromí na s. 13 rozsudku. Městský soud zde ovšem svůj názor jednoznačně uvedl a zdůvodnil. Stěžovatelka tedy spíše míří do správnosti tohoto hodnocení, což ovšem spadá pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud ani nad rámec uplatněných kasačních námitek nezjistil, že by rozsudek byl nepřezkoumatelný; odůvodnění je oporou výroku a vypořádává se dostatečně se žalobními námitkami.

III.2.b) Námitka nedostatečného zjištění skutkového stavu

[20] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatelka spatřuje v řadě nedostatků správního řízení, k nimž podle jejího názoru městský soud nepřihlížel, či je vyhodnotil nesprávně. V prvé řadě považuje za zavádějící tvrzení žalovaného o shodě v názoru na zdroj zveřejněných informací, a nepovažuje za prokázané, že tímto zdrojem byly odposlechy. Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka ve svém vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení ze dne 12. 6. 2014 sice uvedla, že využívá svého práva na ochranu zdroje, nicméně konstatovala, že informace, které zveřejnila z odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu mezi Petrem Nečasem a J. N. pocházejí z odposlechů z trestního řízení; podobné konstatování obsahuje i její vyjádření ze dne 14. 8. 2014. Stěžovatelka tedy jednak popírá, že by kdy původ informací připustila a byl tak nesporný, na druhé straně tuto skutečnost v řízení sama uváděla. Také lze přisvědčit argumentaci žalovaného i městského soudu, že původ informací je zřejmý i ze samotných zveřejněných článků, přičemž oba vzali v úvahu, že se nejedná o bulvární tisk, u něhož by smyšlený původ informací nebyl vyloučen. Informace také byly zveřejněny ve struktuře hovoru či zpráv odpovídajících záznamu hovoru či elektronické komunikace. To vše městský soud dostatečně hodnotil na s. 9 rozsudku, přičemž se vypořádal i s tím, že vyjádření Vrchního státního zastupitelství v Olomouci nemohlo v zájmu trestního řízení autenticitu informací výslovně potvrdit či vyvrátit.

[21] Stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že ze zahájení řízení nebylo dostatečně seznatelné, které informace správní orgán považuje za součást deliktního jednání. V oznámení o zahájení správního řízení ze dne 28. 5. 2014 je správní delikt, z něhož je stěžovatelka podezřelá, popsán daty a názvy zveřejněných článků, v nichž byly obsaženy informace, následovně: dne 16. 5. 2014 v článku „Šéf ČEZ tlačil do vedení policie

svého muže, odhalily odposlechy“, dne 20. 5. 2014 v článku „N. spouští akci Darwin“, dne 21. 5. 2014 v článku „Už mám maskovací šátek, paní ředitelko, hlásila N. sekretářka“, dne 22. 5. 2014 v článku „Informace ze spisu: Jak N. řídila premiéra Nečase“ a v článku „Prostě to tak uděláš! N. řídila Nečase“. Dále prostřednictvím zpravodajského portálu iDNES.cz: dne 21. 5. 2014 v 6.02 hod. v článku „Maskovací šátek a děsné zdi, Sledovačky dělali pro N. její kolegové“, dne 22. 5. 2014 v 8.48 hod. v článku „MF DNES: Když na Nečase nezabraly argumenty, vytáhla N. osobní život“, a dne 22. 5. 2014 v 10.11 hod. v článku „N. nadává, N. vyčítá, N. křičí, zapsali policisté“. V oznámení o zahájení řízení je konstatováno, že se jedná o informace získané z odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu uskutečněného mezi RNDr. Petrem Nečasem a Mgr. J. N. (dříve N.), přičemž tímto zveřejněním měla stěžovatelka porušit povinnost stanovenou v § 8c trestního řádu. V seznámení s podklady rozhodnutí ze dne 8. 7. 2014 (téhož dne stěžovatelce doručeno) jsou obsahy všech těchto článků popsány na cca čtyřech stranách, přičemž stěžovatelka byla upozorněna na možnost vyjádřit se k těmto podkladům před rozhodnutím, které bude následovat po datu 25. 7. 2014.

[22] Městský soud k dané žalobní námitce správně poukázal na skutečnost, že ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vyžaduje, aby oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední obsahovalo vymezení předmětu řízení, přičemž bližší náležitosti tohoto vymezení plynou z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 – 541: „*předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit*“.

[23] Cílem vymezení předmětu řízení zahájeného z úřední povinnosti je seznámit s ním účastníky řízení tak, aby jim byl zřejmý, a současně, aby bylo nepochybné, že takové řízení se již nevede a že není dána překážka ve smyslu § 48 správního řádu. Na vymezení předmětu řízení nejsou tedy kladeny tak přísné požadavky jako na vymezení skutku v rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla vydavatelem předmětných informací a znala jejich obsah, nemohla mít pochybnost o vymezení skutku již na základě oznámení o zahájení řízení. Také na ně adekvátně a se znalostí věci reagovala vyjádřením. Podrobnější vymezení skutku, jímž mělo být zasaženo do práv na ochranu osobnosti, pak bylo detailně popsáno v oznámení o seznámení s podklady, tedy před rozhodnutím. I zde byla stěžovatelce dána možnost k vyjádření. Je třeba zdůraznit, že již v oznámení o zahájení správního řízení správní orgán výslovně uvedl, že k porušení zákona došlo zveřejněním informací bez souhlasu osob, kterých se týkají. Ve spojení s upřesněním obsahu článků tím byl dán i okruh osob, jejichž soukromí mělo být narušeno. Přitom bylo konstatováno nejen porušení ochrany osob přímo jmenovaných, ale i identifikovatelných. Např. stěžovatelka sama ve svém vyjádření ze dne 12. 6. 2014 jmenovala v souvislosti s trestním řízením osoby, jichž se odposlechy týkaly. Pokud pak ve svém vyjádření ze dne 25. 7. 2014 konstruovala, že se zřejmě má jednat jen o dotčení ochrany soukromí Petra

Nečase a J. N., předestírá domněnku, která plyne buď z nepochopení obsahu obou oznámení, nebo je účelová. Tvrzením o porušení zásady legitimního očekávání v této souvislosti namítaným Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Pochybnosti v soudním řízení vyjádřené nejsou dokladem nezákonnosti postupu správních orgánů, a proto zde nebyl dán důvod ke zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného městským soudem.

[24] Stěžovatelka také vnímá jako nedostatečné zjištění skutkového stavu ve správním řízení a poukazuje na skutečnost, že se žalovaný nemohl dostatečně seznámit s jejími tvrzeními a předloženými důkazy, neboť rozhodl krátce po jejich obdržení; v tom spatřuje i porušení zásady nestrannosti správního orgánu. Stěžovatelka byla výzvou k seznámení s podkladovými materiály vyrozuměna o skutečnosti, že a kdy žalovaný plánuje ve věci rozhodnout. Výzva byla doručena dne 8. 7. 2014 s tím, že rozhodnutí je předpokládáno po 25. 7. 2014. Nejednalo se o stanovení lhůty, pouze o rámcovou informaci. Stěžovatelka zaslala své vyjádření žalovanému dne 25. 7. 2014; soustředila se v něm zejména na konkrétní údaje o předchozím zveřejnění těchže informací v jiných médiích, a k tomuto tvrzení předložila obsáhlé přílohy. Žalovaný vydal rozhodnutí dne 30. 7. 2014. Ze skutečnosti, že mezi posledně uvedenými daty byla sobota a neděle, nelze dovozovat, že se jednalo o časový prostor, který nebyl dostatečný k seznámení se s těmito podklady a případně i k ověření tam tvrzených skutečností. Žalovaný obsah tohoto vyjádření včetně příloh ve svém rozhodnutí konstatuje a na tvrzení o předchozím zveřejnění reaguje na s. 14 rozhodnutí tak, že takovou skutečnost vůbec nepovažuje za rozhodnou, neboť nevylučuje protiprávnost jednání. Při určení výše pokuty k těmto skutečnostem rovněž nepřihlížel. Předseda žalovaného se s tímto názorem ztotožnil, přičemž konkrétně rozvedl, že předchozí zveřejnění neobsahovala přepis odposlechů, a zdůraznil význam zveřejnění co do formy i co do opakovanosti. Městský soud označil argumentaci v rozhodnutí žalovaného za nedostatečnou, ovšem akceptoval nápravu provedenou v rozkladovém rozhodnutí s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, o významu dvojinstančnosti řízení, včetně možnosti nápravy pochybení, jichž se dopustí nižší instance. Není jasná stěžovatelčina výtka, že městský soud označil vypořádání žalovaného se skutečností předchozího zveřejnění za nedostatečné, ovšem s překvapivým názorem, že *„příslušná právní úprava tuto skutečnost nepokládá jako okolnost vylučující protiprávnost*“. Citovaná část věty totiž není názorem městského soudu, ale součástí odkazu na znění prvostupňového rozhodnutí. Věta v posledním odstavci na s. 11 rozsudku je v tomto směru trochu zavádějící, nicméně pozorným čtením je objasněno, že vlastní názor městského soudu je obsažen až za středníkem a pokračuje na další straně. Stěžovatelkou namítané porušení nestrannosti rovněž nelze shledat. Zásada nestrannosti plynoucí z § 7 správního řádu zaručuje rovnost účastníků v řízení a má bránit zvýhodnění či znevýhodnění některého z nich, což v daném případě v postupu žalovaného či jeho předsedy ani nepřichází v úvahu. S posouzením žalobní námitky nedostatečného vypořádání podkladů předložených stěžovatelkou městským soudem kasační soud souhlasí a naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. neshledává.

III.2.c) Námitka nesprávného posouzení právních otázek

[25] Kasační námitky směřující proti správnosti posouzení právní otázky soudem stěžovatelka konkretizuje z hlediska naplnění skutkové podstaty deliktu, z hlediska

správnosti posouzení proporcionality mezi právem na informace a na ochranu soukromí, a z hlediska uplatnění základních zásad trestního řízení - zásady *in dubio mitius* či *ultima ratio*.

[26] Prvně je třeba konstatovat rozhodnou právní úpravu.

[27] Podle § 45a odst. 1, 3 zákona o ochraně osobních údajů právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz zveřejnění osobních údajů stanovený jiným právním předpisem. Za správní delikt spáchaný tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnu počítačovou sítí nebo jiným podobně účinným způsobem se uloží pokuta do 5 000 000 Kč.

[28] Podle § 8c trestního řádu nikdo nesmí bez souhlasu osoby, které se takové informace týkají, zveřejnit informace o nařízení či provedení odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 nebo informace z něj získané, údaje o telekomunikačním provozu zjištěné na základě příkazu podle § 88a, nebo informace získané sledováním osob a věcí podle § 158d odst. 2 a 3, umožňují-li zjištění totožnosti této osoby a nebyly-li použity jako důkaz v řízení před soudem.

[29] Podle § 8d trestního řádu lze informace, na které se vztahuje zákaz zveřejnění podle § 8a až 8c, v nezbytném rozsahu zveřejnit pro účely pátrání po osobách, pro dosažení účelu trestního řízení, nebo umožňuje-li to tento zákon. Uvedené informace lze také zveřejnit, odůvodňuje-li to veřejný zájem, pokud převažuje nad právem na soukromí dotčené osoby; přitom je třeba zvlášť dbát na ochranu zájmů osoby mladší 18 let.

[30] Nejvyšší správní soud považuje za dostatečně prokázané, že stěžovatelkou zveřejněné informace jsou informacemi získanými z odposlechů a ze záznamů telekomunikačního provozu pořízených v režimu předpokládaném v § 8c trestního řádu, přičemž žádná z osob, jichž se týkají, nedala ke zveřejnění souhlas a nejednalo se o informace již užité v řízení před soudem. Za souhlas nelze považovat skutečnost, že se tyto osoby proti zveřejnění informací následně žádným způsobem nevymezily. Zákaz stanovený v § 8c trestního řádu byl porušen a ke zveřejnění informací došlo prostřednictvím tisku a veřejně přístupné počítačové sítě. Tím byly naplněny formální znaky správního deliktu podle § 45a odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů. Nejde ovšem o deliktní jednání, pokud jsou splněny podmínky § 8d trestního řádu, v daném případě podmínky veřejného zájmu na zveřejnění informací, převažuje-li ten nad právem na soukromí dotčené osoby, a to každé z nich. Zde má místo posouzení proporcionality mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí osob dotčených zveřejněním.

[31] Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí při posouzení proporcionality vycházel z veřejného postavení komunikujících osob, nicméně byl názoru, že je třeba rozlišovat mezi informacemi o existenci osoby mající vliv na politická rozhodnutí premiéra a mezi konkrétním přepisem jejich komunikace obsahujícím i jejich soukromí a místy zcela postrádajícími informační hodnotu (např. části textu v článku „N. spouští akci Darwin“). Informace se dotkly i osob, které byly pouhým předmětem komunikace či objektem sledování a jichž se trestní řízení nijak netýkalo. Tyto osoby žalovaný vyjmenovává včetně

toho, že i sekretářku J. N. (dříve N.) je třeba považovat za dotčenou, neboť byla identifikovatelná. Předseda žalovaného se vymezil proti stěžovatelovu názoru na automatické nadřazení veřejného zájmu nad právem na ochranu soukromí veřejně působících osob. Dále citoval ze zveřejněných informací ty, které se dotkly soukromí osob, které nejsou veřejně činné (manželka premiéra, sledované osoby), či sice veřejně činné jsou, ale předmětem zveřejnění byly jejich přezdívky, případně, jejichž předmětem byly ryze osobní, místy až intimní rozhovory mezi J. N. a Petrem Nečasem. Samotnou skutečnost, že i toto veřejnost zajímá, nepovažoval předseda žalovaného za dostatečný důvod pro převahu veřejného zájmu nad ochranou soukromí dotčených osob. Městský soud pak k těmto argumentům dodal, že zájem na zveřejnění informací nemůže být prováděn dehonestujícím či do soukromí hrubě zasahujícím způsobem, k čemuž došlo úplným přepisem obsahu odposlechů.

[32] Podmínky uplatnění § 8d trestního řádu vyžadují posouzení vztahu mezi veřejným a soukromým zájmem, tedy posouzení proporcionality střetávajících se práv; ta jsou následující. Podle čl. 10 odst. 1 Listiny má každý právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno. Podle odst. 2 téhož ustanovení má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Podle odst. 3 téhož ustanovení má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Právo na ochranu soukromí je přitom chápáno ve smyslu čl. 8 odst. 1 Úmluvy. Čl. 17 odst. 1 Listiny zaručuje právo na informace, odst. 2 pak zaručuje každému právo na vyjadřování svých názorů včetně rozšiřování informací, přičemž toto právo lze podle odst. 3 téhož ustanovení omezit zákonem mj. za účelem ochrany práv a svobod druhých. I zde Listina navazuje na Úmluvu – na její čl. 10 odst. 1.

[33] Ústavní soud se k uplatnění těchto práv a jejich střetu vyjádřil např. v nálezu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 10/09, jímž posuzoval mj. návrh na zrušení části § 8c trestního řádu; již z tohoto důvodu mu nelze upřít relevanci pro danou věc. Při posuzování práva na informace vycházel z čl. 10 Úmluvy a v jejím světle vyjádřil obecná východiska ve vztahu ke svobodě projevu a roli sdělovacích prostředků (část VII. nálezu). Zdůraznil význam základního práva svobody projevu zejména ve vztahu k věcem veřejným, tedy i k činnosti politiků a úředníků. Novinářskou činnost pak pojal jako důležitou pro diskusi občanské společnosti. Uvedl, že práva plynoucí z čl. 17 Listiny nejsou právy absolutními, a že při střetu práva na informace s jiným ústavně chráněným zájmem je třeba vážit konkrétní okolnosti případu, zejména ve vztahu k ochraně osobnostních práv jednotlivce, na jejichž zveřejnění veřejný zájem dán není. Při úvaze o střetu těchto práv poukázal na rozsudek ESLP ze dne 25. 7. 2006 ve věci Dammann proti Švýcarsku, stížnost č. 77551/01. Význam práva na ochranu soukromí zdůraznil i ve vztahu k údajům získaným z odposlechů (bod 88 nálezu). Podobné závěry k významu práva na informace a významu novinářské činnosti vytvářející podmínky pro veřejnou diskusi lze vyčíst i z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (publ. pod č. 123/2010 Sb.). Obdobné vyznění má i nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03, který městský soud označil za nepřípadný, neboť se v něm jednalo o neoprávněnou kritiku veřejně činné osoby, kdežto v nyní posuzovaném případě jde o zveřejnění odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu v rozporu se zákonem. Je pravdou, že se nález týká vztahu práva na svobodu

projevu a práva na ochranu osobnosti populární zpěvačky, nicméně i zde byla vyslovena určitá pravidla, z nichž plyne, že veřejně šířená stanoviska by zásadně neměla vybočit z mezí v demokratické společnosti uznávaných pravidel, aby nepozbyla ústavní ochrany. Ústavní soud v tomto nálezu reflektuje judikaturu ESLP tak, že ta akceptuje i názory zraňující či urážející, jsou-li součástí veřejné či politické debaty, a připouští restrikci práva na svobodu projevu jako velmi výjimečnou. Rovněž konstatuje odlišné postavení osob veřejně činných (politiků, veřejných činitelů i umělců) jako osob, které musí snášet vyšší míru kritiky a které mají také snazší přístup do médií k reakci na jich se dotýkající informace (s. 6 nálezu). Ani zde nelze říci, že by tento nález byl pro posuzovaný případ bez významu.

[34] Ze stěžovatelkou vyzdvihovaného rozsudku ESLP ze dne 19. 12. 2006 ve věci RADIO TWIST proti Slovenské republice (stížnost č. 62202/00), který žalovaný i městský soud označili za nerozhodný, pak rovněž plynou právní závěry v této věci využitelné. V tam rozhodované věci se jednalo o zveřejnění odposlechu telefonního hovoru mezi tehdejším předsedou vlády a ministrem financí a tajemníkem ministra spravedlnosti ohledně výměny vedení a obsazení budovy Slovenské poisťovny, a. s. Soud po konstatování stávající judikatury zdůraznil významnou úlohu tisku v demokratické společnosti a skutečnost, že článek 10 odst. 2 Úmluvy ponechává jen malý prostor k omezení svobody projevu ve věcech veřejného zájmu. I zde je konstatována možnost vyšší míry dotčení ve vztahu k veřejnému činiteli, např. politikovi. Soud vycházel z jasně politického obsahu hovorů, z absence zásahu do osobního života, a z cíle zveřejnění, jímž bylo seznámení veřejnosti se skutečnostmi, které byly součástí veřejného života.

[35] Ve stěžovatelkou poukazovaném rozhodnutí ESLP z roku 1992 ve věci Castells proti Španělsku (stížnost č. 2/1991/254/325) tento soud vyslovil, že svoboda projevu je nezbytnou podmínkou pro formulování politických názorů, a připustil, že vyjádření politicky činné osoby musí požívat ochrany i v případě, že je tvrdou až urážlivou kritikou vlády, které přiznal nižší míru ochrany než soukromým občanům, a to proto, že politici i vládní úředníci jsou lidu ze své činnosti odpovědni. Tisk pak je tím, kdo má významnou úlohu při poskytování informací nejrůznějšího druhu, čímž poskytuje veřejnosti možnost formovat své názory.

[36] K tomu lze dále zmínit i rozsudek ESLP ze dne 29. 3. 2016 ve věci Bédat proti Švýcarsku (stížnost č. 56925/08), který ostatně městský soud užil v jiném svém rozsudku (sp. zn. 5A 138/2014). Zde ESLP posuzoval případ postihu novináře za zveřejnění informací o probíhajícím trestním řízení, přičemž při úvaze o mezích ochrany podle čl. 10 Úmluvy označil za rozhodné následující faktory:
a) obsah a způsob zveřejněné informace – zda informace byla zveřejněna seriozním způsobem, či zda se naopak snažila vyvolat spíše senzaci, či popsat osobu ryze negativním způsobem,
b) jak zveřejnění informace přispělo k debatě veřejného zájmu, či zda jejím cílem bylo pouze ukojení zvědavosti veřejnosti,
c) jaký dopad měla zveřejněná informace na trestní řízení, zda nebyla narušena zásada presumpce neviny, či zda nedošlo k ovlivnění nestrannosti soudu.

ESLP zde posuzoval zejména vztah zveřejněných informací k probíhajícímu trestnímu řízení, nicméně jeho závěry jsou zčásti využitelné i pro daný případ, kdy se právo na informace střetává s právem na ochranu soukromí. Konkrétně v odst. 72 rozsudku ESLP připomíná judikaturu, z níž plyne, že zásahem do práva na ochranu dobré pověsti podle čl. 8 musí být útok závažný a musí být proveden způsobem narušujícím právo na soukromý život.

[37] Předseda žalovaného se dovolával rozhodnutí ESLP ze dne 6. 9. 1978 ve věci Klass a další proti Německu (stížnost č. 5029/71), a ze dne 10. 3. 2009 ve věci Bykov proti Rusku (stížnost č. 4378/02). Prvé z těchto rozhodnutí řeší ochranu před policejními odposlechy a ve vztahu k nyní řešené věci lze konstatovat jeho závěr, že osobám, vůči nimž nebyl odposlech povolen, dochází k zásahu do práva na soukromý život. Ve druhém rozhodnutí pak ESLP řeší získávání důkazů v trestním řízení přípustným způsobem a v tomto vztahu se zabývá ochranou práv plynoucích z čl. 8 Úmluvy.

[38] Ve světle všech těchto příkladmo uvedených rozhodnutí Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva je pak třeba posoudit proporcionalitu mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí v daném případě. Není možné vybrat si pouze některé z rozhodnutí, jež svým výstupem konvenuje v řízení sledovanému cíli. Všechna uvedená rozhodnutí vycházejí z toho, že vždy je třeba vážit konkrétní skutkové okolnosti, závažnost informací pro veřejný život, osoby, jichž se informace týkají a míru dopadu do jejich práv. Přitom princip proporcionality zajišťuje, aby v každém konkrétním případě byl připuštěn jen takový zásah do soukromí, který je vyvážen účelem, k němuž omezení tohoto práva slouží. Proporcionalitu je třeba vážit ve vztahu ke každému subjektu, který se stal předmětem zveřejněných informací z odposlechů či ze záznamů telekomunikačního provozu.

[39] Pro vyhodnocení správnosti úvah žalovaného, jeho předsedy i městského soudu je na místě rozebrat informace, které byly předmětem zveřejněných odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu. To je třeba učinit konkrétně, byť k tomu není třeba opakovat úplný přepis informací, neboť to již učinily správní orgány i městský soud; pro účely hodnocení kasačního soudu postačí následující shrnutí:

a) článek ze dne 16. 5. 2014 „Šéf ČEZ tlačil do vedení policie svého muže, odhalily odposlechy“. Uvedeno pouze, že dotčený měl být označován jako D.

b) článek ze dne 20. 5. 2014 „N. spouští akci Darwin“. Zachycuje odposlech hovorů mezi N. a P. ze dne 26. 10. 2012 a ze dne 1. 11. 2012. Konstatován je negativní vztah N. vůči R. N., kterou má častovat vulgárními přezdívkami, a zaznamenán je obsah hovoru, jehož předmětem je zjevně průběh sledování R. N. Hovor mezi N. a P. ze dne 10. 3. 2013 se měl týkat vztahu mezi P. a „N.“. Hovor mezi N. a K. ze dne 14. 3. 2013 je informací o výsledku sledování těchto osob označovaných jako „žrádlo pro psy“, přičemž v další zprávě ze dne 15. 3. 2013 N. udílí pokyny pro jejich sledování, ve zprávě a při hovoru ze dne 16. 3. 2013 je řešena fotografie H., její adresa a místo parkování P. vozidla. Průběh sledování těchto osob je řešen i v záznamu ze dne 21. 3. 2013, přičemž totéž následně N. probírá i s P. Dále je konstatován hovor mezi N. a Nečasem ze dne 28. 3. 2013, jehož

předmětem bylo sdělení o zjištěném společném výletu sledovaných. Záznam hovoru mezi N. a P. z 5. 4. 2013 je konstatováním výsledků sledování zpravodajců. Článek je uzavřen zjištěním o pohovoru N. a P. se sledovanými s tím, že nenašli odvahu je vyhodit.

c) článek ze dne 21. 5. 2014 „Už mám maskovací šátek, paní ředitelko, hlásila N. sekretářka“ zachycuje aktivity N. vůči P. ve vztahu ke sledování v Tuchoměřicích a rozhovor o tomto sledování s asistentkou, kterou tam vyslala.

d) článek ze dne 22. 5. 2014 „Informace ze spisu: Jak N. řídila premiéra Nečase“ pokračující článkem „Prostě to tak uděláš! N. řídila Nečase“, zachycuje rozhovor a posílané zprávy mezi Nečasem a N., které se týkají názorů na P., obsazení vedení NKÚ, včetně osobních výtek N. vůči Nečasovi a jeho osobních reakcí na ně.

e) článek ze dne 21. 5. 2014 „Maskovací šátek a děsné zdi, Sledovačky dělali pro N. její kolegové“ navazuje na pokračující sledování H. [ad c)] a shrnuje komunikaci N. a P. a sekretářky.

f) článek ze dne 22. 5. 2014 „MF DNES: Když na Nečase nezabraly argumenty, vytáhla N. osobní život“ obsahují částečnou citaci osobních rozhovorů a zpráv mezi Nečasem a N. s vyhodnocením Nečasovy osobní podřízenosti.

g) článek ze dne 22. 5. 2014 „N. nadává, N. vyčítá, N. křičí, zapsali policisté“ obsahuje popis sedmi hovorů a zpráv mezi N. a Nečasem, jejichž ráz je převážně osobním řešením jejich konfliktů, z nichž je ovšem zřejmé, že důvodem byl názor na P. a obsazení vedení NKÚ, jejichž vyústěním je Nečasovo nadřazení jejich osobního vztahu nad pracovní otázky.

[40] Rozhodnutí žalovaného za delikt označilo úplný obsah všech článků, přičemž žalovaný dospěl k závěru, že zveřejnění obsahu odposlechů se dotklo všech osob, jichž se články týkaly; konkrétně to byli Petr Nečas, J. N. (dříve N.), D. B., R. N., J. P., L. P., J. P., A. H., M. K. a O. P. Dotčeny byly i osoby v článcích výslovně nejmenované, ale identifikovatelné - asistentka J. N. Žalovaný jako příklad výluky veřejného zájmu uvedl článek „N. spouští akci Darwin“. Předseda žalovaného k tomu dodal, že některé články za čistě politické označit nelze, např. články „Šéf ČEZ tlačil do vedení policie svého muže, odhalily odposlechy“ a „N. spouští akci Darwin“. Za s politikou nesouvisící považuje články týkající se sledování J. P. a A. H., které s trestnou činností J. N. ani nesouvisí. V článcích „Jak N. řídila premiéra Nečase“, „Prostě to tak uděláš! N. řídila Nečase“, a „Když na Nečase nezabraly argumenty, vytáhla N. osobní život“ jde o rozhovory čistě osobní, důvěrné až intimní. V těchto článcích předseda žalovaného neshledal nic, co by je mělo činit předmětem veřejného zájmu, případně, u nichž veřejný zájem nepřevažuje. Při hodnocení existence veřejného zájmu pak předseda žalovaného poukazuje na citace z rozhovorů, v nichž zaznívají osobní a dehostenující výrazy. Městský soud shledal zásah do soukromí přímo v textu zveřejněných článků, shledal v nich dotčení práva na soukromí všech v rozhodnutí jmenovaných osob, přičemž věcné informace získané z odposlechů bylo možné zveřejnit způsobem, který by nebyl zásahem do jejich práv.

[41] Policejní odposlechy jsou závažným zásahem do soukromí jednotlivce a jejich povolení podléhá přísným zákonným podmínkám. To platí i pro jejich použití, tím spíše pak pro jejich použití mimo rámec trestního řízení. K posouzení správnosti úvah žalovaného, jeho předsedy a městského soudu je nezbytný rozbor obsahu článků uvedených výše ad 39 a) – g). Správní orgán rozhodující o deliktu podle § 45a odst. 1, 3 zákona o ochraně osobních údajů při identifikaci porušeného předpisu podle § 8c trestního řádu, musí, jak již výše uvedeno, zkoumat, zda nejsou dány důvody uvedené v § 8d trestního řádu, tedy zda není dán veřejný zájem na zveřejnění informací; ten přitom musí převyšovat zájem na ochraně soukromí dotčených osob. Tento test proporcionality správní orgán musí provést konkrétně ve vztahu ke všem dotčeným osobám a ke všem zveřejněným informacím. Nepostačí tedy konstatování jmen všech osob, kterých se informace jakkoliv dotýkaly, a uvedení souhrnu všech informací s příkladmým výčtem jejich částí, u nichž veřejný zájem podle názoru správního orgánu nepřevažuje. Pohledem výše citované judikatury Evropského soudu pro lidská práva i Ústavního soudu tedy musí být rovněž zjištěno, jaké postavení ve společnosti měly či mají dotčené osoby, a zda převaha veřejného zájmu neplyne právě z tohoto jejich postavení. Za veřejný zájem jistě nelze považovat pouhou zajímavost pro veřejnost, ale je třeba jej vnímat v užším významu - že informace jsou potřebné pro veřejný život, že jsou využitelné pro utváření politických názorů a pro vnímání a posuzování činnosti státních orgánů, politiků či veřejný život společnosti ovlivňujících úředníků. Petr Nečas byl předsedou vlády České republiky, J. N. zastávala pozici vrchní ředitelky sekce kabinetu předsedy vlády, někteří z dalších aktérů odposlechů zastávali vysoké funkce ve zpravodajských službách. Ostatně odposlechy byly zřejmě nařízeny právě v souvislosti s podezřením na zneužívání zpravodajských služeb J. N. Tyto politické funkce i významné služební postavení mohou vést k převaze zájmu na zveřejnění informací. To ovšem žalovaný ani jeho předseda blíže nehodnotili, pro což nemají dostatečnou oporu ani v rozhodnutích ESLP, z nichž vycházeli, nehledě na další judikaturu uvedenou výše. Na druhé straně zveřejněním informací byly dotčeny i osoby, jejichž postavení převahu veřejného zájmu neodůvodňovalo. Informace byly také zveřejněny poměrně rozsáhle a i ve vztahu k osobám, které musí snášet vyšší míru veřejného zájmu, je třeba vážit, zda nebyly zveřejněny i takové, u nichž převažuje zájem na ochraně soukromí.

[42] Konkrétně je Nejvyšší správní soud názoru, že je sporné dotčení „šéfa ČEZ“, jenž byl v článku ad 39 a) označen zdrobnělinou křestního jména. Sporné je i dotčení aktérů odposlechů v článku ad 39 b), jimiž byli J. N. a „zpravodajci“ v řídících funkcích, přičemž předmětem odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu bylo její úkolování zpravodajských služeb soukromým sledováním; na druhé straně je u tohoto článku zřejmá převaha zájmu na ochraně soukromí u těch osob, na něž se sledování vztahovalo (R. N., J. P., A. H.) a vůči nimž byl obsah informací místy dokonce znevažující. V článku ad 39 c) lze shledat převahu veřejného zájmu jen ve vztahu ke komunikaci J. N. s P., neboť se týká sledování osob zpravodajskou službou; oproti tomu v další části obsahující komunikaci J. N. s její asistentkou nelze shledat veřejný zájem vůbec. Sporný vztah veřejného zájmu a práva na ochranu soukromí je i v článku ad 39 d). Sice se jedná o rozhovor převážně soukromé povahy mezi Petrem Nečasem a J. N., nicméně na druhou stranu je třeba vážit, že je z něho zřejmý rozsah vlivu J. N. na Petra Nečase ve věcech jeho politických rozhodnutí (obsazení funkce „šéfa NKÚ“). Případ

článku ad 39 e) odpovídá článku ad 39 c). Článek ad 39 f) sice také dokumentuje vliv J. N. na Petra Nečase, ale zde lze souhlasit s žalovaným, že komunikace je soukromého obsahu, a tudíž lze přisvědčit převaze zájmu na ochraně jejich soukromí. O článku ad 39 g) by bylo možno uvážit stejně, ovšem zde je výrazněji zřejmý vliv J. N. na politická rozhodnutí Petra Nečase. Celkově lze shrnout, že nelze upřít převahu veřejného zájmu na zveřejnění informací tam, kde tyto informace seznamují veřejnost s tím, že předseda vlády byl při svém mocenském rozhodování relevantně ovlivňován osobou, jíž takové jednání formálně vzato nepříslušelo, a že tato osoba komunikovala s pracovníky zpravodajských služeb ve věcech svého soukromého zájmu týkajícího se premiéra. Úplné zveřejnění odposlechů a záznamů telekomunikačního provozu tak bylo problematické a bylo namístě rozsah informací omezit, ale pokud se tak nestalo, bylo na žalovaném a jeho předsedovi, aby tyto informace roztřídili a zodpovědně se zabývali tím, v jakém rozsahu bylo zveřejnění těchto informací přípustné ve smyslu § 8d trestního řádu. Totéž měl učinit i městský soud. Stěžovatelce tak lze v podstatné míře přisvědčit v tvrzení o nesprávném právním posouzení věci ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[43] V rámci napadení správnosti právního posouzení věci stěžovatelka dále namítá, že městský soud měl vycházet ze základních zásad trestního řízení, a to v prvé řadě zásady *in dubio mitius*. Městský soud se touto námitkou zabýval na s. 12 rozsudku a správně poukázal na výklad zásady obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2014, č. j. 9 Afs 63/2013 – 84, a zdůraznil, že uplatnění této zásady předpokládá existenci více rovnocenně obhajitelných výkladů určitého ustanovení právního předpisu. Stěžovatelka byla názoru, že nejednoznačný výklad se měl týkat pojmu „zveřejnění" uvedeného v § 8c trestního řádu. Problém pak viděla vtom, že pojem lze vnímat buď jako každé uvedení informace na veřejnost, či pouze její první uvedení na veřejnost, přičemž ona první nebyla. Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem neshledal důvod ke zkoumání možností výkladu tohoto ustanovení, jestliže informace tak, jak byly zveřejněny stěžovatelkou (tedy přepis odposlechů), předmětem předchozích zveřejnění nebyly (viz níže). Nad rámec této skutečnosti Nejvyšší správní soud dodává, že pojem „zveřejnění" je obvykle spojován s každým uvedením informace na veřejnost, přičemž z textu zákona nelze vysledovat možnost jiného výkladu. Opakovanost zveřejnění, třeba dílčí, v daném případě může mít vliv pouze při úvaze o výši pokuty.

[44] S výše uvedenou zásadou spojuje stěžovatelka i zásadu *ultima ratio* plynoucí z § 12 odst. 2 trestního zákoníku a městskému soudu vytýká, že ji neužil. Podle tohoto ustanovení *„(t)restní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu"*. Městský soud se k ní vyjádřil pouze tak, že správní postih označil za dostačující. Zásada vyjadřuje princip subsidiarity trestní represe, přičemž předmětem trestní represe jsou skutky nejzávažnější. Užití této zásady jistě není vyloučeno ani ve správním trestání, byť zde již tím, že se jedná o správní trestání, jde o nižší míru represe, která postihuje jednání méně společensky škodlivá. Stěžovatelka nevymezuje, jaké mírnější prostředky má na mysli, a ani soudu není zřejmé, jaké mírnější represivní řízení by zde přicházelo v úvahu. Z její argumentace, že řízení nebylo zahájeno na podnět dotčených osob a ty se proti zveřejnění informací ani neohradily, lze dovodit, že míní, že její jednání postrádalo společenskou škodlivost. Správní delikt podle § 45a odst. 1 zákona o ochraně

osobních údajů není vázán na návrh dotčené osoby ani na vyšší míru jejího dotčení; reakce dotčených osob by mohly mít význam rovněž pro úvahu o výši pokuty (jistě je rozdíl, pokud osoba dotčená zveřejněním informací z trestního řízení v důsledku tohoto zveřejnění nabude postavení téměř celebrity, nebo pokud naopak utrpí zdravotní újmu, nebo je poškozena v osobním životě či v pracovním uplatnění). Cituje-li stěžovatelka k této své námitce rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27, nepovažuje jej kasační soud za rozhodný, neboť se kromě akceptace trestněprávních zásad ve správním řízení týká trestnosti skutku při změně právní úpravy.

[45] Stěžovatelka ovšem obě zásady spojuje s tím, že se v jejím případě nejednalo o zveřejnění neznámých informací, neboť ve správním řízení doložila, že se jednalo o informace již dříve zveřejněné jinými subjekty. Součástí správního spisu jsou dvě složky obsahující přehled a citace zpráv zejména z roku 2013, z nichž některé se týkají „kauzy N.“, jejích aktivit a součinnosti s tajnými službami, komentují skutečnost policejních výslechů J. N., provádění policejních prohlídek, konstatují výslechy jiných veřejně známých osob, reakce veřejně činných či kauzou dotčených osob na trestní stíhání J. N. nebo souvisící s projednáváním možnosti vydání Petra Nečase k trestnímu stíhání a důsledků celé aféry pro něho. Mezi nimi jsou i zprávy, jejichž zdrojem by mohly být odposlechy, neboť komentují užívání přezdívek (např. Lidové noviny 27. 4. 2014, deník Aha 14. 11. 2013), komentují sledování N. (ČT 1 z 23. 6. 2013 „Nagygate“) atd. Nejedná se ovšem v žádném případě o úplný přepis odposlechů korespondující informacím zveřejněným stěžovatelkou.

[46] Stěžovatelka napadá i stanovení výše pokuty. Zákon o ochraně osobních údajů stanoví v § 46 odst. 2, že při rozhodování o výši pokuty se přihlíží *„zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání a k okolnostem, za nichž bylo protiprávní jednání spácháno“*. Žalovaný vymezil výslovně, v čem shledal okolnosti polehčující (široká medializace kauzy) i přitěžující (zásah do důvěrnosti komunikace podle čl. 13 Listiny, zpřístupnění neomezenému počtu osob, a s tím spojený nenapravitelný následek). Předseda žalovaného uznal, že zpřístupnění informace neomezenému počtu osob je pojmovým znakem deliktu. Městský soud úvahu o určení výše pokuty akceptoval jako zákonnou, když narušení důvěrnosti komunikace neshledal pojmovým znakem deliktu; naopak přisvědčil následku širokého rozšíření informací ve srovnání s jinými způsoby zveřejnění a vyloučil možnost vlivu předchozího zveřejnění jako okolnosti polehčující proto, že to nebylo prokázáno. Úvaha žalovaného v korekci provedené předsedou žalovaného odpovídala zákonným hlediskům a městský soud se danou žalobní námitkou řádně zabýval. Vzhledem k odlišnému názoru Nejvyššího správního soudu na rozsah deliktního jednání ovšem po jeho novém vymezení bude muset být nově provedena i úvaha o výši pokuty.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[47] Z výše uvedených důvodů (ad odst. 44, 45) dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil

i napadené rozhodnutí předsedy žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[48] Zruší-li Nejvyšší správní soud mimo napadeného rozsudku i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[49] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, a proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník soudního řízení právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[50] Náklady v řízení úspěšné stěžovatelky činily částku 8000 Kč za zaplacené soudní poplatky [1 x 3000 Kč za žalobu podle položky č. 18 bod 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů a 1 x 5000 Kč za kasační stížnost podle položky č. 19 stejného zákona].

[51] Procesně neúspěšnému žalovanému proto Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení částku 8000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 3. května 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu