

# Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2024, sp. zn. 30 Cdo 3909/2023, ECLI:CZ:NS:2024:30.CDO.3909.2023.1

**Číslo:** 14/2025

## **Právní věta:**

Porušení unijního práva státem zakládá nárok na náhradu jak škody, tak nemajetkové újmy, a to i v případech porušení práva Evropské unie legislativní (ne)činností státu.

Ke vzniku nemajetkové újmy spojené se zjištěným porušením práva Evropské unie, k níž došlo protiprávním shromažďováním a ukládáním provozních a lokalizačních údajů určité osoby, bude zpravidla dostačující, že má dotčená osoba důvod se vzhledem k jejímu postavení a dalším okolnostem cítit dotčena již samotným shromažďováním a ukládáním těchto údajů s latentní možností jejich následného zneužití. Požadavky na prokázání okolností svědčících o existenci a rozsahu újmy nesmí vést k praktické nevymahatelnosti práva na informační sebeurčení, které je zaručeno všem občanům Evropské unie.

**Soud:** Nejvyšší soud

**Datum rozhodnutí:** 27.03.2024

**Spisová značka:** 30 Cdo 3909/2023

**Číslo rozhodnutí:** 14

**Číslo sešitu:** 2

**Typ rozhodnutí:** Rozsudek

**Hesla:** Lidská práva, Ochrana osobních údajů, Odposlech a záznam telekomunikačního provozu, Odpovědnost státu za nemajetkovou újmu [ Odpovědnost státu za újmu ]

**Předpisy:** čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002

čl. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002

čl. 82 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016

§ 13 zákona č. 82/1998 Sb.

**Druh:** Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

## **Sbírkový text rozhodnutí:**

*Nejvyšší soud k dovolání žalobce zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2023, sp. zn. 54 Co 134/2023, v té části výroku I, kterou se potvrzují výroky I a III rozsudku soudu prvního stupně,*

*a v nákladovém výroku II, jakož i rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 8. 2. 2023, sp. zn. 31 C 22/2021, ve výroku I a III, a věc vrátil Obvodnímu soudu pro Prahu 1 k dalšímu řízení.*

## **I. Dosavadní průběh řízení**

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal po žalované jednak ve vztahu ke své osobě, jednak vůči „občanům“ [zřejmě České republiky] omluvy jakožto zadostičinění za nemajetkovou újmu, která mu (a občanům České republiky) vznikla nesprávnou implementací Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. 7. 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (dále též „směrnice o soukromí a elektronických komunikacích“ nebo „směrnice 2002/58“). Právě nesprávná implementace provedená v rozporu s touto směrnicí vedla k plošnému shromažďování a dalšímu zpracování provozních a lokalizačních údajů o elektronické komunikaci uživatelů služeb elektronických komunikací. V tomto shromažďování žalobce spatřoval zásah do svých práv na soukromí a na informační sebeurčení.

2. Před podáním žaloby se žalobce pokoušel neúspěšně dosáhnout výmazů (odstranění) údajů uchovávaných k jeho osobě nejdříve prostřednictvím mobilního operátora, následně prostřednictvím Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále „ÚOOÚ“), který svým vyjádřením ze dne 9. 3. 2021 žalobci odpověděl, že podle jeho názoru: „je nesporné, že národní úprava dané problematiky obsažená v § 97 odst. 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, není v souladu s výkladem čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES (...). Rozpor je natolik zásadní, že jej nelze překlenout eurokonformním výkladem“. Žalobce následně předběžně uplatnil svůj nárok u žalované, která žádost o zadostičinění odmítla s odkazem na to, že normotvornou činnost nelze hodnotit jako nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále „OdpŠk“ nebo „zákon č. 82/1998 Sb.“). Pro vznik odpovědnosti státu tak nebyl podle žalobce splněn již základní předpoklad, kterým je existence nesprávného úředního postupu.

3. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále „soud prvního stupně“) o žalobě rozhodl svým rozsudkem ze dne 8. 2. 2023, č. j. 31 C 22/2021-116, tak, že zamítl požadavek na určení povinnosti žalované zaslat žalobci datovou schránkou omluvu následujícího znění: „Česká republika se Vám prostřednictvím Ministerstva průmyslu a obchodu omlouvá za to, že přijetím právní úpravy ukládající poskytovatelům služeb elektronických komunikací podle § 97 odst. 3 a 4 zákona o elektronických komunikacích uchovávat provozní a lokalizační údaje o Vaší elektronické komunikaci porušila a nadále porušuje ustanovení čl. 15 odst. 1 Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích. Tím dochází k neoprávněnému zásahu do Vašich osobnostních práv“ (výrok I), zamítl rovněž žalobu na uložení povinnosti žalované zveřejnit na jejích webových stránkách [www.mpo.cz](http://www.mpo.cz) v sekci Aktuality po dobu minimálně 30 dnů omluvu následujícího znění: „Česká republika se prostřednictvím Ministerstva průmyslu a obchodu omlouvá občanům za to, že přijetím právní úpravy ukládající poskytovatelům služeb elektronických komunikací podle § 97 odst. 3 a 4 zákona o elektronických komunikacích uchovávat provozní a lokalizační údaje o Vaší elektronické komunikaci porušila a nadále porušuje ustanovení čl. 15 odst. 1 Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích. Tím dochází k neoprávněnému zásahu do jejich osobnostních práv“ (výrok II) a konečně uložil žalobci povinnost nahradit žalované náklady řízení (výrok III).

4. Soud prvního stupně uzavřel, že újma, která měla být žalovanou prostřednictvím namítané rozpornosti národní právní úpravy na straně jedné a práva EU na straně druhé žalobci způsobena, je toliko újmou potenciální, která není způsobilá právní ochrany poskytované ustanoveními § 81 odst. 1 a § 2956 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále „o. z.“). Žalobce i přes výzvu soudu totiž

netvrdil, tím méně prokázal, vznik konkrétní újmy v důsledku toho, že mobilní operátor uchovává po určitou dobu provozní a lokalizační údaje týkající se žalobce. Žalobcův návrh tak podle soudu prvního stupně připomíná *actio popularis*, jímž se spíše než ochrany vlastních osobnostních práv domáhá ochrany veřejného zájmu a jemuž se civilněprávní ochrana osobnosti člověka a jeho přirozených práv neposkytuje.

5. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém namítal, že zásahem do jeho základních práv bylo už samotné uchovávání dat, a to bez ohledu na to, zda došlo k jejich zneužití. Závěr soudu o potencialitě újmy shledal žalobce tím překvapivější, že v průběhu řízení před soudem prvního stupně bylo těžiště jeho aktivity v tvrzení a prokazování právě této skutečnosti, a to i ve vztahu k jeho práci investigativního novináře, občanským aktivitám a publikační činnosti. Tyto ve svém souhrnu tak spíše ještě prohlubují negativní dopad nečinnosti žalované do osobnostních práv žalobce. Soud prvního stupně podle žalobce také zcela rezignoval na posuzování souladu národní úpravy s obecně závaznými evropskými předpisy, přičemž v tomto směru ignoroval rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“ nebo „Soudní dvůr“). Vzhledem k tvrzenému nesouladu české a unijní právní úpravy navrhnul žalobce, aby se odvolací soud (pokud to bude potřeba) v souladu s čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též jen „SFEU“) obrátil na Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce. Nakonec ještě soudu prvního stupně vytýkal opomenutí důkazů v řízení, a to jak opomenutí provedených důkazů v odůvodnění rozhodnutí, tak neprovedení jím navržených důkazů bez jakéhokoliv zdůvodnění.

6. Městský soud v Praze (dále „odvolací soud“) k žalobcem podanému odvolání rozhodl svým rozsudkem ze dne 13. 6. 2023, č. j. 54 Co 134/2023-143 (dále „napadené rozhodnutí“), tak, že rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I rozsudku odvolacího soudu) a uložil žalobci nahradit žalované náklady odvolacího řízení (výrok II rozsudku odvolacího soudu).

7. V odůvodnění napadeného rozsudku odvolací soud uvedl, že v posuzované věci nebyl naplněn první z předpokladů vzniku odpovědnosti státu za škodu, jelikož v postupu žalované nelze spatřovat nesprávný úřední postup. Podle odvolacího soudu totiž „vydání zákona je sice výkonem veřejné moci, avšak jde o výsledek normotvorné činnosti státu, která nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, a proto nelze dovodit ani odpovědnost za škodu. Článek 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (vyhlášené coby součást ústavního pořádku pod č. 2/1993 Sb., dále jen „Listina“) nezakládá právo na náhradu škody způsobené výkonem zákonodárné pravomoci Parlamentu. Pokud zákonodárce své meze překročí, může Ústavní soud zasáhnout a zákon zrušit nebo vyslovit jeho neústavnost. To se v tomto konkrétním případě nestalo.“ Podle odvolacího soudu také žalobce nad rámec obecných tvrzení o dlouhodobě tíživém pocitu z neoprávněného zasahování do jeho osobnostních práv netvrdil a neprokazoval nic o tom, jakým konkrétním způsobem a v jaké intenzitě se toto porušení práv projevilo v jeho osobní sféře tak, aby bylo možno usuzovat na vznik nemajetkové újmy. Tvrzení, že jako investigativní novinář musí chránit své zdroje, je podle odvolacího soudu tvrzením ryze obecným. Co se týče omluvy občanům České republiky, odvolací soud uzavřel, že žalobce nebyl legitimován k podání žaloby, která by se měla týkat náhrady nemajetkové újmy všech občanů.

## II. Dovolání

8. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce (dále jen „dovolatel“) dovolání do obou jeho výroků, jehož přípustnost zakládá na tom, že závisí na vyřešení otázek hmotného a procesního práva, které v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyly vyřešeny (otázka vzniku nemateriální újmy) nebo byly dovolacím soudem řešeny jinak (problematika nesprávného úředního postupu a odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup v případě chybné implementace evropských předpisů).

9. Ve vztahu k námitkám vztahujícím se k nesprávnému úřednímu postupu prostřednictvím normotvorné činnosti státu dovolatel především namítá, že postup odvolacího soudu je nepřezkoumatelný, neboť zcela pominul dovolatelovu argumentaci, která byla obsažena v žalobě, jakož i v navazujících vyjádřeních. Přestože se za nesprávný úřední postup standardně nepovažuje legislativní činnost státu, toto pravidlo neplatí v oblasti práva evropského, kdy v případě jeho porušení stát odpovídá za škodu vzniklou nesprávnou transpozicí evropského práva do vnitrostátního právního řádu. V této souvislosti odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. [IV. ÚS 1521/10](#), rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. [28 Cdo 2927/2010](#), a rozsudek SDEU ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech [C-6/90 a C-9/90](#), Francovich a Bonifaci proti Italské republice.

10. Co se týče vzniklé nemajetkové újmy, dovolatel zdůrazňuje, že soud prvního stupně, jakož i soud odvolací zcela pominuly, že zásahem do jeho práva na soukromí a práva na informační sebeurčení je už samotné protiprávní uchovávání dat, bez ohledu na skutečnost, zda došlo k jejich zneužití. V tomto ohledu odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. [Pl. ÚS 24/10](#), a ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. [Pl. ÚS 45/17](#), jakož i na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 5. 2020 ve věci Rotaru proti Rumunsku, stížnost č. [28341/95](#). Dále také namítá, že dopad do jeho osobnostní sféry je v dané věci zesilován dalšími skutečnostmi (práce investigativního novináře a zvýšeným vnímáním významu zásahu do soukromí). Dovolatelovu obsáhlou argumentaci, jakož i některé jeho důkazní návrhy, však ani odvolací soud nerefletoval a důkazy bez odůvodnění neprovedl. Z těchto důvodů je tak podle dovolatele závěr o absenci nemajetkové újmy nejen nesprávný, ale také nepřezkoumatelný.

11. Rovněž dovolatel nesouhlasí s tím, že by žaloba nemohla ukládat povinnost žalované omluvit se mimo něj i dalším „občanům“ (blíže ovšem neoznačeným – poznámka Nejvyššího soudu), neboť právě jejím prostřednictvím se snaží žalobce přispět k tomu, aby žalovaná plnila své povinnosti a iniciovala potřebné legislativní změny. Má za to, že je na něm, aby formuloval způsob, který jemu přináší satisfakci za způsobenou újmu. V daném případě vnímá jako satisfakci nejen osobní omluvu, ale i veřejnou omluvu občanům, která bude spíše impulzem ke změnám, jež zamezí pokračování zásahu do práv, které se týkají všech osob, které komunikují elektronicky.

12. Dovolatel zopakoval svůj návrh (opakovaně uplatněný před soudy obou stupňů) na zahájení řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU, v rámci kterého by Soudní dvůr posoudil souladnost české právní úpravy a práva Evropské unie. Navrhoval, aby odvolací soud napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 243d odst. 1 písm. b) o. s. ř. změnil tak, že vyhovuje původně podané žalobě.

13. Žalovaná se k podanému dovolání vyjádřila s tím, že je nemá za opodstatněné. Podle žalované soudy obou stupňů zcela správně poukázaly na skutečnost, že normotvorná činnost státu nemůže být považována za úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Žalovaná také soudí, že dovolání nesplňuje podmínky přípustnosti (tento závěr však dále nezdůvodňuje). Jelikož soudy obou stupňů rozhodovaly podle žalované „zcela v souladu s ustálenou judikaturou a v rámci řízení byly vypořádány veškeré argumenty předložené žalobcem“, žalovaná navrhla, aby odvolací soud dovolání odmítl, případně zamítl.

### **III. Přípustnost dovolání**

14. Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném od 1. 1. 2022 (viz čl. II a XII zákona č. 286/2021 Sb.), dále jen „o. s. ř.“.

15. Dovolání bylo podáno včas (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), osobou k tomu oprávněnou (účastníkem řízení),

za splnění podmínky § 241 o. s. ř.

16. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

17. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

18. Nejvyšší soud předně konstatuje, že dovolatelova argumentace nemůže založit přípustnost dovolání v té části, kterou dovolatel napadá výrok I napadeného rozhodnutí v tom rozsahu, ve kterém odvolací soud potvrdil výrok II soudu prvního stupně (zamítnutí omluvy „občanům“ prostřednictvím webových stránek žalované). Soud prvního stupně původní žalobu v tomto rozsahu zamítl s odůvodněním, že dovolatelův návrh připomíná *actio popularis*, jímž se spíše, než ochrany vlastních osobnostních práv domáhá ochrany veřejného zájmu, jemuž se civilněprávní ochrana osobnosti člověka a jeho přirozených práv neposkytuje. Odvolací soud se následně se závěrem soudu prvního stupně o nedostatku aktivní legitimace dovolatele plně ztotožnil. Dovolání je však v tomto rozsahu ve smyslu § 241b odst. 3 o. s. ř. vadné, jelikož dovolatel v textu dovolání nevymezil, z čeho dovozuje v tomto rozsahu jeho přípustnost, ani žádným způsobem nepolemizuje s odůvodněním odvolacího soudu nad rámec obecného tvrzení, že měl odvolací soud žalobě i v tomto rozsahu vyhovět a zároveň že (subjektivní) těžiště sporu vlastně ani pro dovolatele ve věci omluvy „občanům“ neleží. Nejvyšší soud proto vadnou část dovolání podle § 243c odst. 1 o. s. ř. odmítl.

19. Dovolání je nepřípustné v té části, která směřuje proti výroku II napadeného rozhodnutí o nákladech odvolacího řízení a proti výroku I napadeného rozhodnutí v tom jeho rozsahu, ve kterém odvolací soud potvrdil výrok III rozsudku soudu prvního stupně, o nákladech nalézacího řízení, neboť dovolání není podle § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř. objektivně přípustné v rozsahu, v němž bylo odvolacím soudem rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. To samozřejmě Nejvyššímu soudu nebrání, aby i takové výroky v důsledku jejich akcesority odklidil, shledá-li důvod ke zrušení výroku o věci samé.

20. Napadené rozhodnutí odvolacího soudu v rozsahu, jímž byl potvrzen výrok I rozsudku soudu prvního stupně, nicméně závisí na vyřešení pro věc určující otázky, zda lze normotvornou (ne)činnost státu ve věcech souvisejících s potřebou náležité transpozice práva EU považovat za nesprávný úřední postup odškodnitelný podle § 13 OdpŠk. Vzhledem k tomu, že při řešení této právní otázky se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že dovolání žalobce je podle ustanovení § 237 o. s. ř. v tomto rozsahu přípustné.

21. Napadené rozhodnutí současně závisí i na vyřešení další dovoláním přípustně otevřené otázky týkající se potenciality újmy způsobené zásahem do práva na informační sebeurčení prostřednictvím právní úpravy, která podle dovolatele odporuje právu EU. Jelikož tato otázka nebyla dosud v rozhodovací praxi odvolacího soudu v úplnosti řešena, je dovolání podle ustanovení § 237 o. s. ř. přípustné i v tomto jeho rozsahu.

22. Po přezkoumání rozsudku odvolacího soudu ve smyslu ustanovení § 242 o. s. ř., které provedl bez jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.), Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolání je ve vztahu k oběma výše zmiňovaným otázkám nejen přípustné, ale že je rovněž důvodné.

#### IV.

## Důvodnost dovolání

### K odpovědnosti státu za zákonodárnou činnost

23. Napadené rozhodnutí záviselo na řešení právní otázky možné odpovědnosti státu za jeho normotvornou (ne)činnost ve vztahu k potřebě náležité transpozice práva EU.

24. Odvolací soud správně uvedl, že v obecné rovině za nesprávný úřední postup ve smyslu ustanovení § 13 OdpŠk zásadně nelze považovat zákonodárnou činnost (nejde o výkon státní moci ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 OdpŠk). Nejvyšší soud se k této otázce vyjádřil např. ve svých rozsudcích ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. [25 Cdo 1124/2005](#), ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. [30 Cdo 3598/2014](#), nebo ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. [21 Cdo 254/2017](#), ve kterých vyslovil, že vzhledem k tomu, že Parlament tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem je vrcholným orgánem moci zákonodárné (srov. čl. 15 Ústavy), který v podmínkách zastupitelské demokracie rozhoduje hlasováním svých členů – poslanců a senátorů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, přičemž neexistuje a ani existovat nemůže pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů hlasovat (podle čl. 23 odst. 3 a čl. 26 Ústavy jsou poslanci a senátoři povinni vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy), nelze proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu považovat za úřední postup ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb.

25. Tento závěr se však neuplatní v případě škody (a také, jak bude vysvětleno níže, nemajetkové újmy) způsobené (tvrzeným) porušením unijního práva a v případě spojených odpovědnostních nároků vůči státu, jelikož ty vycházejí z unijního práva samého. Nelze tak směšovat, jako to ve svých závěrech v napadeném rozhodnutí učinil odvolací soud (a spolu s ním i soud prvního stupně), odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 OdpŠk a odpovědnost státu za porušení unijního práva, neboť jde o vzájemně oddělené systémy (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. [25 Cdo 2064/2005](#), ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. [28 Cdo 2927/2010](#), nebo ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. [30 Cdo 5027/2014](#), a také nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. [IV. ÚS 1521/10](#)). Samotný zákon č. 82/1998 Sb. je při uplatňování nároků vycházejících z odpovědnosti státu za porušení unijního práva používán pouze analogicky, a to z důvodu neexistence národního právního předpisu tuto oblast explicitně upravujícího (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. [30 Cdo 486/2018](#), bod 27). Analogické (či spíše jen přiměřené) použití zákona č. 82/1998 Sb. však jednak nemůže vést k omezení hmotněprávních oprávnění založených unijním právem, zároveň také procesní podmínky pro náhradu škody stanovené vnitrostátními právními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti) a nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody (zásada efektivity). Z tohoto důvodu závěry odvolacího soudu, který vycházel z opačné představy, neobstojí.

26. Nejvyšší soud opakovaně připomenul (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. [30 Cdo 3598/2014](#), ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. [30 Cdo 5027/2014](#), nebo ze dne 28. 5. 2018, sp. zn. [30 Cdo 4231/2016](#)), že podmínky aplikace principu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením unijního práva vyplývají a byly jasně vymezeny ustálenou judikaturou Soudního dvora. Existenci náhrady škody jako institutu plynoucího z unijního (tehdy komunitárního) práva vyvodil Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 19. 11. 1991 ve spojených věcech [C-6/90 a C-9/90](#) Francovich a Bonifaci proti Italské republice. Soudní dvůr zde připomněl, že Smlouva o EHS (dnes SFEU) vytvořila vlastní právní řád začleněný do právních systémů členských států, jenž zavazuje soudy, a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci, jímž právo EU ukládá jak povinnosti, tak přiznává práva. Dále v rozhodnutí zdůraznil, že „je věci vnitrostátních soudů, kterým přísluší v rámci jejich pravomoci uplatňovat ustanovení práva Společenství [Unie], aby zajistily plný

účinek těchto norem a poskytovaly ochranu právům, jež tyto normy poskytují jednotlivcům. ... Je na místě konstatovat, že plná účinnost norem by byla zpochybněna a že ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu. Možnost náhrady škody k tíži členského státu je nezbytná zvláště tehdy, kdy ... je plný účinek norem Společenství [Unie] podmíněn činností ze strany státu, a kdy v důsledku toho jednotlivci v případě jeho nečinnosti nemohou uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim přiznává právo Společenství.“ Z výše uvedených závěrů tak SDEU dovodil, že zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva Evropské unie je unijnímu právu vlastní a svůj základ nachází „rovněž v článku 5 Smlouvy [dnes článek 4 odst. 3 SFEU], podle něhož členské státy [učiní] veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z práva Společenství [v dnešním znění: ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie].“

27. V rozhodnutí ze dne 5. 3. 1996 ve spojených věcech [C-46/93 a C-48/93](#), Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, pak Soudní dvůr dále rozvedl, že v případě porušení práva přiznaného jednotlivci přímo normou práva ES (nyní EU) vyplývá právo na náhradu škody z přímého účinku právních norem Unie, jejichž porušením byla vzniklá škoda způsobena. Porušením přímo účinných norem tak vzniká odpovědnost státu za škodu. Jelikož Smlouva o EHS (dnes SFEU) neobsahuje žádné ustanovení, které by výslovně upravovalo důsledky porušení práva přiznaného jednotlivci, musí být odpovědnost státu posuzována se zřetelem na základní zásady právního systému Evropské unie.

28. Konkrétní podmínky, za jakých odpovědnost státu za porušení unijního práva dává vzniknout právu jednotlivce na náhradu škody, vyplývají z výše zmíněného rozsudku SDEU ze dne 19. 11. 1991, ve spojených věcech [C-6/90 a C-9/90](#), Francovich a Bonifaci proti Italské republice, rozsudku SDEU ze dne 5. 3. 1996, ve spojených věcech [C-46/93 a C-48/93](#), Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, a rozsudku SDEU ze dne 30. 9. 2003, ve věci C-224/01, Gerhard Köbler, a jsou konstruovány následovně:

a) cílem porušeného právního předpisu je přiznání práv jednotlivcům: právo na náhradu škody jednotlivci tedy vzniká za situace, dopustí-li se členský stát porušení takové normy unijního práva, která ve prospěch tohoto jednotlivce zakládá dostatečně určitelné subjektivní právo nebo chrání jeho právní zájem;

b) porušení musí být dostatečně závažné, přičemž míra závažnosti se v podmínkách unijního práva vykládá v závislosti na rozsahu volného uvážení svěřeného daným předpisem vnitrostátnímu orgánu. Dostatečná závažnost porušení je přitom ustálenou judikaturou SDEU definována tak, že vzniká za okolností, kdy rozhodující orgán zjevně a závažně překročil meze své diskreční pravomoci (srov. rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2000, ve věci [C-352/98](#), Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA a Jean-Jacques Goupil). V případě Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další bylo SDEU vymezeno, že „mezi skutečností, ke kterým musí příslušný soud v tomto ohledu přihlédnout, patří především stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo Společenství [Unie], úmyslná nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu Společenství [Unie], přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem Společenství [Unie]“ (srov. rozsudek SDEU ze dne 5. 3. 1996, ve spojených věcech [C-46/93 a C-48/93](#), Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, bod 56). Východiskem pro zjištění, zda je porušení unijního práva, kterého se členský stát dopustil, dostatečně závažné, je tedy zjištění, jakou mírou volného uvážení disponoval, respektive jaké měl pravomoci ve vztahu k výkladu a aplikaci unijního práva. Platí přitom závislost, že tam, kde orgán disponuje širokou mírou uvážení, je porušení závažné, rovná-li se zjevnému a závažnému porušení mezi tohoto

uvážení, a naopak, tam, kde je míra uvážení omezená, nebo vůbec neexistuje, je závažnost konstituována již porušením unijního práva samým o sobě (srov. MALÍŘ, Jan. Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 107);

c) mezi porušením povinnosti ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozenému musí existovat příčinná souvislost. V rámci posuzování příčinné souvislosti je přitom, na základě judikatury SDEU, třeba zkoumat, zda nedošlo k narušení příčinné souvislosti jednáním či opomenutím jiného subjektu práva nebo zásahem vyšší moci (srov. rozhodnutí SDEU ze dne 15. 6. 1999, ve věci [C-140/97](#), Rechberger a další), anebo tím, že poškozený sám ke vzniku škody přispěl svým jednáním či opomenutím, případně tím, že nesplnil svou zmírňovací povinnost ve vztahu ke škodě.

29. Všechny tři podmínky (porušení unijního právního předpisu přiznávajícího práva jednotlivci, dostatečně závažné porušení, příčinná souvislost mezi porušením právního předpisu a škodou) musí být splněny kumulativně a platí pro jakýkoli způsob porušení unijního práva, jsou tedy nutné a zároveň postačující pro to, aby jednotlivcům vzniklo přímé právo na náhradu škody (srov. rozsudek SDEU ze dne 5. 3. 1996, ve spojených věcech [C-46/93 a C-48/93](#), Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd a další, bod 51, rozsudek SDEU ze dne 19. 3. 1991, ve věci [C-202/88](#), British Telecommunication, bod 38, rozsudek SDEU ze dne 23. 5. 1996, ve věci [C-5/94](#), Hedley Lomas, bod 24, z novějších potom např. rozsudky SDEU ze dne 26. 1. 2010, ve věci [C-118/08](#), Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL, bod 30, ze dne 15. 11. 2016 ve věci [C-268/15](#), Ullens de Schooten, bod 41, nebo ze dne 10. 3. 2022 ve věci [C-177/20](#), „Grossmania“, bod 69).

30. Pokud jsou uvedené podmínky splněny, stát musí poskytnout náhradu za způsobenou škodu v souladu s vnitrostátními právními předpisy upravujícími odpovědnost, přičemž procesněprávní i hmotněprávní podmínky náhrady škody stanovené vnitrostátními právními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky platné pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat získání náhrady škody (viz výše uvedený rozsudek SDEU ve věci Francovich, bod 43, nebo též např. rozsudek SDEU ze dne 9. 11. 1983, ve věci [199/82](#), San Giorgio, bod 14, a ze dne 17. 4. 2007, ve věci [C-470/03](#), AGM COS-MET, bod 89; novější rozhodnutí opouštějí explicitní odkaz na procesněprávní i hmotněprávní podmínky náhrady škody ve prospěch obecnějšího podmínky, nicméně jde stále o linii judikatury odkazující k původnímu rozhodnutí ve věci Francovich; srov. např. rozsudky SDEU ze dne 9. 9. 2015, ve věci [C-160/14](#), Ferreira da Silva e Brito, bod 50, ze dne 4. 10. 2018, ve věci [C-571/16](#), Kantarev, bod 123, nebo ze dne 28. 6. 2022, ve věci [C-278/20](#), Komise proti Španělsku, bod 33).

31. V poměrech tuzemské právní úpravy výše uvedené znamená, že je-li dána odpovědnost České republiky za porušení unijního práva, může při splnění dalších podmínek vzniknout poškozenému nárok na náhradu jak vzniklé škody, tak i nemajetkové újmy. Ustanovení § 1 odst. 3 a § 31a OdpŠk, která byla do zákona č. 82/1998 Sb. vtělena novelou prostřednictvím zákona č. 160/2006 Sb., totiž do režimu odpovědnosti státu za výkon veřejné moci (konkrétně za nesprávný úřední postup a nezákonná rozhodnutí) explicitně zahrnuje také náhradu vzniklé nemajetkové újmy. V souladu se základní zásadou práva EU zakotvující princip tzv. rovnocennosti tak musí nároky z porušení unijního práva zahrnovat také možnost domoci se za splnění zákonných podmínek náhrady nemajetkové újmy. Tento závěr se potom uplatní i tehdy, pokud k porušení unijního práva došlo legislativní činností, a to i přes to, že normotvornou (ne)činnost nelze ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. považovat za nesprávný úřední postup, a tento zákon se tak v čistě vnitrostátních situacích na legislativní činnost státu nevztahuje (jak bylo vysvětleno výše). Opačný výklad by nepřipustně vedl k faktickému rozdělení odpovědnosti za porušení unijního práva tak, že v té části, ve které by porušení unijního práva odpovídalo nesprávnému úřednímu postupu či k němu došlo prostřednictvím nezákonného rozhodnutí, by byla poškozeným přiznávána škoda i nemajetková újma, zatímco v

případě porušení unijního práva legislativní (ne)činností by byla přiznávána pouze újma majetková. Žádné obdobné dělení (omezení) však vnitrostátní právo nezná, jelikož forma odpovídající satisfakce podle výše zmíněného zákona zahrnuje podle okolností náhradu jak majetkové, tak i nemajetkové újmy. K zavádění jakéhokoli dělení ve způsobu kompenzace výhradně pro oblast porušení unijního práva není rozumného důvodu, a naopak je na místě uzavřít, že i přes výjimku, kterou v kontextu zákona č. 82/1998 Sb. představuje legislativní (ne)činnost, je právě tento zákon v případě škody či nemajetkové újmy vzniklé nesprávnou transpozicí unijních směrnic obsahově nejbližší právní úpravou, která se přiměřeně použije pro stanovení rozsahu a formy přiznávané náhrady.

32. K danému lze podpůrně poukázat na skutečnost, že Soudní dvůr v bodu 42 výše uvedeného rozsudku ve věci *Brasserie du pêcheur* uvedl, že podmínky, za nichž může státům vzniknout odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Evropské unie, se bez konkrétního důvodu nemohou lišit od podmínek, kterými se za srovnatelných okolností řídí odpovědnost Unie. Ochrana práv, která občanům přiznává unijní právo, se totiž nemůže měnit v závislosti na tom, zda je původcem škody orgán státu, nebo orgán Unie (srov. také rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2000, ve věci [C-352/98 P](#), *Bergaderm SA*, bod 41). V oblasti mimosmluvní odpovědnosti samotné Unie potom právo EU přiznává jak náhrady vzniklé škody, tak nemajetkové újmy (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 2. 1994, ve věci [C-308/87](#), *Grifoni*, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 8. 10. 1992, ve věci [T-84/91](#), *Meskens*, nebo nověji např. rozsudky Tribunálu ze dne 20. 10. 2021, ve věci [T-220/20](#), *Kerstens*, a ze dne 27. 10. 2018, ve spojených věcech [T-314/16 a T-435/16](#), *VG*). Ačkoliv v praxi nejsou systémy odpovědnosti Evropské unie a členských států za porušení unijního práva identické, z výše uvedeného podle Nejvyššího soudu jednoznačně vyplývá závěr, že náhrada újmy vzniklé porušením unijního práva není bez dalšího omezená toliko na náhradu majetkové újmy, ale naopak by měla zásadně zahrnovat také náhradu nemajetkové újmy, jsou-li pro její přiznání splněny zákonem stanovené předpoklady.

33. Z výše uvedených závěrů je tak možno dovodit, že za okolností, kdy v České republice neexistuje adekvátní úprava odpovědnosti státu za porušení unijního práva na vnitrostátní úrovni, se v situaci, kdy dojde k porušení unijního práva, aplikují v souladu se zásadou přednosti podmínky odpovědnosti státu vyplývající z judikatury Soudního dvora a vnitrostátní zákon č. 82/1998 Sb. se použije pouze potud, pokud právo Evropské unie (včetně judikatury Soudního dvora) nestanoví jinak. Jinými slovy řečeno, zákon č. 82/1998 Sb. se použije přiměřeně jen tam, kde je jeho úprava souladná s úpravou unijního práva, nebo na otázky, které unijní právo neřeší, a to za předpokladu, že nijak neznemožní ani nadměrně neztíží právo jednotlivce na získání náhrady škody.

34. Promítnuto do poměrů posuzovaného případu výše uvedené znamená, že odvolací soud nesprávně posoudil uplatněný nárok jako nárok založený ustanovením § 13 OdpŠk. Předpoklady odpovědnosti státu za porušení unijního práva se však uplatní obecně, ve vztahu k činnosti všech státních orgánů, tedy i legislativních (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 2020, sp. zn. [30 Cdo 2416/2018](#), nebo rozsudky SDEU ze dne 18. 1. 2022, ve věci [C-261/20](#), *Thelen Technopark Berlin*, bod 43, nebo ze dne 4. 10. 2018, ve věci [C-571/16](#), *Kantarev*, bod 93). Není tak pro věc rozhodné, jak uzavřel odvolací soud, že k porušení unijního práva došlo prostřednictvím nečinnosti zákonodárce v reakci na rozsudek SDEU ze dne 8. 4. 2014, ve spojených věcech [C-293/12 a C-594/12](#), *Digital Rights Ireland*, kterým byla zrušena směrnice, na základě jejíž transpozice docházelo a nadále dochází k ukládání provozních a lokalizačních údajů.

Ke vztahu mezi zásahem do základního práva a vznikem nemajetkové újmy

35. Ve druhé části svého dovolání dovolatel předkládá tezi, podle které neoprávněný zásah do základního práva (zde práva na ochranu osobních údajů, resp. na informační sebeurčení) vždy vede ke vzniku nemajetkové újmy. Odvolací soud podle dovolatele pochybil, pokud napadené rozhodnutí založil na závěru o neunesení břemena tvrzení a důkazního břemena vzhledem ke vzniklé újmě.

36. Dovolateli nelze přisvědčit, pokud z tvrzeného zásahu do základního práva na ochranu osobních údajů představovaného neoprávněným ukládáním jeho provozních a lokalizačních údajů konstruuje *ipso facto* domněnku existence újmy a současně i domněnku naplnění nezbytného předpokladu příčinné souvislosti mezi zásahem a újmou (tedy jinými slovy klade mezi porušení povinnosti a vznik újmy rovnítko). I přesto je však právní hodnocení odvolacího soudu nesprávné.

37. Jak vyplývá z judikturních závěrů uvedených výše, pro nástup odpovědnosti státu za porušení unijního práva musí být splněny tři podmínky, a sice zaprvé porušené pravidlo unijního práva přiznává poškozeným práva, zadruhé porušení tohoto pravidla je dostatečně závažné a zatřetí existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením a škodou, kterou poškození utrpěli (tato konstrukce je ostatně - mimo otázky zavinění - obdobná jako podmínky deliktní odpovědnosti podle § 2910 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2022, sp. zn. [25 Cdo 1621/2021](#); nebo odpovědnosti státu podle zákona č. 82/1998 Sb.). Z této konstrukce vyplývá pojmové oddělení zásahu (odpovídajícímu samotnému porušení pravidla či protiprávnímu jednání) a škody, resp. újmy (odpovídající následku protiprávního jednání) v jejich vzájemném vztahu příčiny a následku.

38. Z tohoto důvodu jsou také pro věc nerozhodné dovolatelovy odkazy na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. [Pl. ÚS 24/10](#), a ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. [Pl. ÚS 45/17](#), jakož i na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 5. 2000, ve věci Rotaru proti Rumunsku, č. [28341/95](#), neboť dovolatelem odkazované pasáže pokrývají právě zásah do základního práva (kterým se nicméně soudy v posuzované věci také nezabývaly), ne však vznik újmy, který je nutno od zásahu samotného pojmově důsledně odlišovat.

39. S dovolatelem lze do jisté míry souhlasit, že kontext (možného) zneužití osobních údajů uložených u poskytovatelů telekomunikačních služeb ve světle výše zmíněného znamená, že prokazování konkrétní újmy (především nemajetkové, ale *mutatis mutandis* i majetkové), bude pro nehmatatelnou povahu osobních údajů, obtížný přístup k nim a pro „vzdálenost“ jejich zpracovatele obtížnější. Podle Nejvyššího soudu však jen proto není povaha této nemajetkové újmy natolik specifická, aby bez dalšího zakládala důvod pro konstrukci domněnky existence nemajetkové újmy a příčinné souvislosti (jako je tomu v případě odpovědnosti za nepřiměřenou délku řízení, na kterou dovolatel analogicky odkazuje, nebo v případě porušení práva na účinné vyšetřování - srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2021, sp. zn. [30 Cdo 3509/2019](#)). Tento závěr lze podpořit také odkazem na rozhodovací praxi Soudního dvora, který uzavřel, že i v otázce nemajetkové újmy způsobené nesprávným zpracováním osobních údajů je existence utrpěné újmy jednou z podmínek práva na náhradu újmy, stejně jako existence porušení právní povinnosti a příčinné souvislosti mezi touto újmou a tímto porušením, přičemž tyto tři podmínky jsou kumulativní. Nelze tudíž dovodit, že jakékoli „porušení“ unijního předpisu samo o sobě zakládá uvedený nárok na náhradu újmy ve prospěch subjektu údajů. Podle Soudního dvora tedy pouhé porušení unijního práva vzhledem ke zpracování osobních údajů nepostačuje k přiznání práva na náhradu újmy, neboť otázka tohoto porušení je odlišnou od otázky existence újmy (srov. rozsudky SDEU ze dne 4. 5. 2023, ve věci [C-300/21](#), Österreichische Post AG, body 28–42, ze dne 14. 12. 2023, ve věci [C-340/21](#), Nacionalna agencija za prichodite, bod 77, ze dne 14. 12. 2023, ve věci [C-456/22](#), Gemeinde Ummendorf, bod 21, nebo ze dne 25. 1. 2024, ve věci [C-687/21](#), MediaMarktSaturn, bod 58).

40. Nejvyšší soud tak uzavírá, že dovolatelem předkládaný názor o domněnce existence újmy je nutné odmítnout a že stávající judikturní závěry týkající se náhrady nemajetkové újmy (jak jsou rekapitulovány níže) lze vztáhnout i na posuzované řízení. Od těchto závěrů se však odvolací soud v napadeném rozhodnutí odchýlil.

K problematice nemajetkové újmy způsobené nesprávným zpracováním osobních údajů

41. Nejvyšší soud v minulosti vyslovil, že vznik nemajetkové újmy zpravidla nelze dokazovat, neboť jde o stav myslí osoby poškozené. Závěry o její existenci tak zásadně spočívají „pouze“ ve zjištění, zda tu jsou dány objektivní důvody pro to, aby se konkrétní osoba mohla cítit poškozenou. Jinými slovy řečeno, je třeba zvážit, zda vzhledem ke konkrétním okolnostem případu by se i jiná osoba v obdobném postavení mohla cítit být dotčena ve složkách tvořících ve svém souhrnu nemajetkovou sféru jednotlivce. Jedná se o utrpení na těch nehmotných hodnotách, které se dotýkají morální integrity poškozené osoby (patří sem zejména její důstojnost, čest, dobrá pověst, ale i jiné hodnoty, které se zpravidla promítají i v niterném životě člověka – svoboda pohybu, rodinný život, nejistota apod.). Dospěje-li tedy soud v konkrétním případě k závěru, že žádná z těchto složek nemohla být významným způsobem v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu negativně dotčena, je namísto závěr o tom, že nedošlo ke způsobení nemajetkové (morální) újmy (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. [30 Cdo 1614/2016](#), ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. [30 Cdo 2865/2015](#), ze dne 24. 2. 2021, sp. zn. [30 Cdo 3509/2019](#), nebo ze dne 25. 1. 2022, sp. zn. [30 Cdo 429/2021](#)).

42. Jinou osobou v obdobném postavení však nelze rozumět jakoukoliv jinou osobu („průměrného občana“) vystavenou stejnému působení. Existenci nemajetkové újmy je třeba vždy poměřovat s onou jinou osobou, či osobami, do jejichž práva bylo zasaženo obdobným způsobem a jež si takový zásah uvědomují. Přihlédnutí ke konkrétním okolnostem případu současně zahrnuje také zohlednění dostatečně obecných, avšak ne nezbytně všemi sdílených vlastností spojených s postavením dotčené osoby. Nejvyšší soud tak například ve svém rozsudku ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. [30 Cdo 3849/2014](#), posuzoval případ, ve kterém protiprávní postup policejního komisaře (který rozporoval právo advokáta, resp. jeho klienta, pořizovat zvukový záznam z podání vysvětlení, odmítal přijmout udělení plné moci do protokolu, odmítal zaprotokolovat určité skutečnosti, na jejichž zaprotokolování advokát trval, odmítal vydat advokátovi po skončení podání vysvětlení protokol, podal na advokáta k České advokátní komoře stížnost, která byla odložena jako nedůvodná, apod.) zasáhl do práv osob podávajících vysvětlení, ale také do práv advokáta tyto osoby zastupující. Nejvyšší soud zde přihlédl k tomu, že při předmětné činnosti, stejně jako při výkonu advokacie obecně, bude advokát nucen obhajovat a prosazovat svůj (popř. klientův) názor proti názoru jiných osob, bude se dostávat do situací konfliktních, emotivně vypjatých a často i stresujících či lidsky nepřijemných. Advokát tedy musí určitou míru duševní nepohody, která mu vznikne při výkonu jeho povolání, předpokládat a snášet. Z tohoto důvodu tehdy Nejvyšší soud potvrdil závěr tamějších nižších instancí ohledně absence nemajetkové újmy.

43. Z daného tak vyplývá, že soudy zásadně musejí do úvah o vzniku a rozsahu případné nemajetkové újmy (tedy zda má daná osoba objektivní důvody cítit se poškozenou) náležitě promítnout také postavení dané osoby a další dostatečně zobecnitelné okolnosti (ať už vznik újmy umocňují nebo naopak vylučují).

44. Vzhledem ke značné abstrakci spojené se zpracováváním osobních údajů, jenž se zpravidla děje mimo přímou dispozici subjektu údajů (a v případě průměrného občana také nezřídka bez jeho vědomí), jakož i s ohledem na závěry soudů obou stupňů, které uzavřely, že dovolatelova tvrzení o dlouhodobém tíživém pocitu z neoprávněného zasahování do jeho základních práv naznačují toliko potenciální újmu, shledává Nejvyšší soud potřebné se v nynější věci vyjádřit také k otázce (případné) nemajetkové újmy ve specifickém kontextu nesprávného zpracovávání osobních údajů. Ta je úzce spjata s ochranou základních práv na soukromí a informační sebeurčení.

45. Podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

46. Podle čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv EU (dále jen „Listina EU“) jsou ustanovení této listiny

při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.

47. Podle čl. 7 Listiny EU má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace.

48. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny EU má každý právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.

49. Podle čl. 8 odst. 2 Listiny EU tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem.

50. Směrnice 2002/58, jejíž porušení je předmětem nynějšího řízení, sama neobsahuje systém náhrady újmy způsobené sběrem a uchováváním osobních údajů v rozporu s touto směrnicí, který by mohl sloužit jako vodítko pro výklad tuzemských předpisů, které (v mantinelech zásad rovnocennosti a efektivity) vymezují rozsah přiznané náhrady.

51. Soudní dvůr však již dříve vyslovil některé zásady, které se pojí se vznikem a povahou nehmotné újmy způsobené neoprávněným nakládáním s osobními údaji. Těsné sepjetí problematiky nakládání s osobními údaji a ochrany základních práv na soukromí a informační sebeurčení ve smyslu čl. 7 a 8 Listiny EU [která od 1. 12. 2009 již nesměřuje toliko vůči orgánům EU samotným, ale v oblastech působnosti unijního práva zavazuje také členské státy, v důsledku čehož se jejich ustanovení zásadně mohou dovolávat také jednotlivci (srov. např. rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2013, ve věci [C-617/10](#), Fransson, body 17-21, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. [Pl. ÚS 10/17](#), bod 55)], jakož i čl. 10 odst. 3 Listiny (ke vztahu mezi Listinou a Listinou EU srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. [Pl. ÚS 33/16](#), bod 168), společně s nutností existence koherentního a předvídatelného systému ochrany těchto základních práv, tak znemožňuje postupovat bez zohlednění závěrů, které k nemajetkové újmě způsobené nesprávným zpracováním osobních údajů zaujal Soudní dvůr.

52. Ten měl příležitost se k povaze nemajetkové újmy vzniklé protiprávním nakládáním s osobními údaji vyslovit v kontextu čl. 82 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jen „GDPR“). Toto ustanovení uvádí, že kdokoli, kdo v důsledku porušení tohoto nařízení utrpěl hmotnou či nehmotnou újmu, má právo obdržet od správce nebo zpracovatele náhradu utrpěné újmy.

53. Soudní dvůr zde dovedl, že újma subjektů údajů může spočívat zejména v pouhé „ztrátě kontroly“ nad jejich vlastními údaji v důsledku porušení tohoto nařízení, a to i v případě, že nedošlo ke skutečnému zneužití dotčených údajů na úkor uvedených osob. Pokud tak subjekt údajů domáhající se na tomto základě náhrady újmy argumentuje obavou, že v budoucnu dojde ke zneužití jeho osobních údajů v důsledku takového porušení, musí vnitrostátní soud, jemuž byla věc předložena, ověřit, že tato obava může být za konkrétních okolností a ve vztahu k subjektu údajů považována za opodstatněnou. Jinými slovy, již pouhá obava z možného zneužití osobních údajů třetími stranami, kterou pociťuje subjekt údajů, může sama o sobě představovat nehmotnou újmu (srov. v bodě 39 označená rozhodnutí Soudního dvora ve věcech Nacionalna agencija za prichodite, bod 85, a MediaMarktSaturn, bod 65).

54. Soudní dvůr také uvedl, že - zejména s ohledem na zajištění soudržné a vysoké úrovně ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů - je nutné k čl. 82 GDPR přistupovat

takovým způsobem, že náhrada nemotné újmy ve smyslu tohoto ustanovení nesmí být podmíněna tím, že újma, kterou utrpěl subjekt údajů, dosáhla určité míry závažnosti (srov. v bodě 39 označená rozhodnutí Soudního dvora ve věci Österreichische Post AG, bod 51, a Gemeinde Ummendorf, bod 19).

55. Promítnutí výše uvedených závěrů do poměrů posuzovaného řízení znamená, že závěr soudu prvního stupně, že dovolatel tvrdil toliko potenciální újmu, a naopak netvrdil ani neprokazoval vznik konkrétní újmy způsobené neoprávněným shromažďováním a uchováváním provozních a lokalizačních údajů, je nesprávný. V případě zásahu do základního práva na respektování soukromí a na ochranu osobních údajů je totiž již samotná obava ze zneužití osobních údajů [lze také přiměřeně poukázat na závěr, že riziko zneužití a neoprávněného přístupu k provozním a lokalizačním údajům vzniká již samotným uložením a následným uchováváním těchto údajů poskytovateli služeb elektronických komunikací (srov. rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 2020, ve věci [C-623/17](#), Privacy International, bod 73)] způsobila představovat nemajetkovou újmu. S ohledem na závěry rozhodnutí Soudního dvora označené v předchozím bodě, které modifikují obecné závěry o vzniku nemajetkové újmy, podle kterých je nutné, aby některá ze složek tvořících ve svém souhrnu nemajetkovou sféru jednotlivce, byla zasáhnuta významným způsobem (srov. bod 41 tohoto rozsudku), je tedy na místě uzavřít, že ačkoliv soudy nemohou na skutkové závěry ohledně existence újmy způsobené protiprávním uchováváním osobních údajů zcela rezignovat a vznik újmy dovozovat již jen ze samotného zásahu do práva na soukromí a informační sebeurčení, pro závěr ohledně vzniku nemajetkové újmy bude zpravidla stačit, že se pocit zásahu do morální integrity dotčené osoby, vzhledem ke konkrétním okolnostem případu a k postavení této osoby, nejeví nepravděpodobným. Je přitom zřejmé, že právě případné porušení práva Evropské unie ze strany státu by bylo z hlediska nezbytné kauzality jednou z významných příčin vzniku škody anebo újmy, byť stát a jeho orgány sám ony údaje přímo ani neshromažďuje a ani neuchovává.

56. V nynějším případě tak těžiště dokazování ze strany dovolatele vzhledem k existenci nemajetkové újmy musí spočívat (zejména) v tvrzeních a důkazech týkajících se jeho postavení a (převážně) objektivních faktorů zapříčiňujících, že má důvod (ať už jako běžný občan nebo jako osoba, která se soustavněji danou problematikou zabývá) cítit se ukládáním provozních a lokalizačních údajů (s latentní možností jejich zneužití) dotčen. Dovolatelova procesní aktivita směřující k prokázání jeho novinářské profese, jakož i profesního a volnočasového zaměření na problematiku osobních údajů, tak nemůže být soudem odmítnuta jako nerelevantní jen proto, že podle soudů nižších instancí přímo nepoukazuje na konkrétní a měřitelnou újmu. Pokud tedy soud prvního stupně dovolatele vyzval: „ať tvrdí a prokáže, jak tvrzený konkrétní postup normotvorby, tedy nesprávný úřední postup (sic!), žalobce konkrétně poškodil. Je nutno uvést konkrétní poškození žalobce, nikoliv že došlo k obecnému poškození potenciálního subjektu“ (viz usnesení soudu prvního stupně ze dne 26. 9. 2022, č. j. 31 C 22/2021-79), kladl tím na něj nároky, které jsou jak obtížně splnitelné, tak v rozporu s výše uvedenými závěry.

57. Nejvyšší soud k dané materii doplňuje, že je třeba, bude-li v dalším řízení porušení práva EU zjištěno, při posuzování vzniku nemajetkové újmy postupovat tak, aby nedošlo k vyprázdnění základního práva na soukromí a informační sebeurčení a aby požadavky na prokázání existence a rozsahu újmy nebyly, s ohledem na judikaturu uvedenou výše, přehnané a nevedly k praktické nevymahatelnosti práva na informační sebeurčení; což ovšem na straně druhé neznamená, že by důkladné prokazování všech okolností případu nemělo v projednávané věci své místo, neboť tyto okolnosti hrají vždy roli při zvažování formy, případně výše přiznaného zadostiučinění (ač žalobce v této věci relutární satisfakci nepožaduje). To vyplývá zejména z ustanovení § 31a odst. 2 věty druhé OdpŠk kladoucí důraz na závažnost vzniklé újmy a okolnosti, z nichž ke způsobení újmy došlo (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. [30 Cdo 3731/2011](#) nebo ze dne 25. 1. 2022, sp. zn. [30 Cdo 429/2021](#)), pro oblast porušení unijního práva potom také ze zásady, podle které

náhrada újmy způsobené jednotlivcům porušením unijního práva musí být přiměřená vzniklé újmě tak, aby zajišťovala skutečnou ochranu jejich práv (srov. např. výše zmíněné rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Brasserie du pêcheur a Factortame*, bod 82, nebo rozsudek SDEU ze dne 25. 3. 2021, ve věci [C-501/18](#), *Balgarska Narodna Banka*, bod 125).

58. Pro potřeby dalšího řízení lze také připomenout, že v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. [30 Cdo 2357/2010](#), bylo, byť pro poměry poskytnutí zadostiučinění za omezení osobní svobody, vysvětleno, že omluva jako satisfakční prostředek zahrnující vyjádření subjektivního požadavku poškozeného na projev jemu vstřícné vůle státu není ani konstatováním porušení práva a ani náhradou nemajetkové újmy v penězích. Poškozený jejím uplatněním vyjadřuje, že mu jde o projev uznání chyby. Ve fungujícím právním státě uznávajícím pravidla slušnosti by měla být k dispozici vždy, jako kompenzační prostředek první, pro mnohé dokonce jediné volby (srov. dále též např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. [30 Cdo 3850/2014](#), nebo ze dne 30. 9. 2019, sp. zn. [30 Cdo 3011/2018](#)).

59. Nejvyšší soud na závěr upozorňuje, že adaptace přístupu Soudního dvora k otázkám povahy nehmotné újmy způsobené protiprávním zpracováním osobních údajů, vysloveného Soudním dvorem v kontextu čl. 82 GDPR, neznamená, že by byl dovolatelův nárok v nynějším řízení tímto ustanovením konstituován či že by docházelo k jeho (být analogické) aplikaci. Jak vyplývá z tohoto ustanovení, čl. 82 GDPR upravuje vztah mezi tím, kdo v důsledku porušení tohoto nařízení utrpěl újmu, a správcem či zpracovatelem, kterými však žalovaná v poměrech posuzovaného řízení není. I přes níže uvedené závěry tak jde v posuzované věci stále o mimosmluvní odpovědnost státu za porušení unijního práva, v rámci které je stanovení konkrétních podmínek uplatnění souvisejících nároků (při absenci unijních pravidel a zachování zásad rovnocennosti a efektivity) v diskreci členského státu.

60. Ačkoliv se tak podmínky uplatnění nároku v nyní posuzovaném případě a v případě hypotetického nároku na náhradu podle čl. 82 GDPR nepochybně liší, je přesto podle Nejvyššího soudu nutné přistupovat právě k otázkám spojeným s existencí nemajetkové újmy pokud možno jednotně.

61. Předně, jak směrnice 2002/58, tak GDPR směřují k ochraně základního práva na soukromí a informační sebeurčení zaručeného Listinou EU (srov. čl. 1 odst. 1 a bod 12 odůvodnění směrnice 2002/58 a čl. 1 odst. 2 a body 3, 10 a 51 odůvodnění GDPR) a v tuzemském kontextu také čl. 10 odst. 3 Listiny (srov. bod 51 tohoto rozsudku). V obou případech tak jde o ochranu identického zájmu, tj. „práva každé osoby, aby sama rozhodovala o tom, jaké údaje o sobě poskytne jiným osobám nebo je učiní veřejnými, přičemž její souhlas je nezbytný i pro jejich shromažďování nebo zveřejňování ze strany dalších osob“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. [Pl. ÚS 1/12](#), bod 301). Zároveň je povaha zásahu do základních práv namítaného dovolatelem v posuzované věci, tedy uchovávání osobních údajů poskytovatelem telekomunikačních služeb bez souhlasu dotčené osoby či jiného způsobilého právního základu, mimo odpovědného subjektu v zásadě srovnatelná se situacemi pokrytými čl. 82 GDPR (a judikaturou SDEU uvedenou výše). Jinak řečeno, ačkoliv povinnost řádné implementace míří vůči státu, zatímco povinnosti vycházející z GDPR směřují vůči správci a zpracovateli osobních údajů (což budou typicky osoby soukromého práva), v poměrech konkrétní fyzické osoby se nesprávná transpozice směrnice 2002/58, vyjde-li v dalším řízení najevo, projeví srovnatelně jako zpracovávání osobních údajů bez právního základu; to jest zpracováváním osobních údajů i v těch situacích, kdy je fyzická osoba před takovým zpracováváním chráněna prostřednictvím unijního práva. V takové situaci by přístup, kdy by se otázka existence nemajetkové újmy posuzovala odlišně podle toho, zda vznikl zásah porušením povinností vycházejících z GDPR správcem či porušením unijního práva státem (tedy kdy by v jednom případě tuzemské právo ztratilo kontrolu a obavu ze zneužití osobních údajů za újmu považovalo a v druhém případě nikoliv), byl na úkor předvídatelnosti systému ochrany základních práv. Z důvodu zajištění stejného přístupu ve srovnatelných situacích je tak nutné zohlednit výše uvedené závěry Soudního dvora přijaté v kontextu čl. 82 GDPR i v poměrech, jejichž úprava jinak zásadně náleží tuzemskému právnímu řádu.

62. Podpůrně lze nakonec také poukázat na to, že zásada přednosti ukládá v zájmu zajištění účinnosti všech ustanovení unijního práva vnitrostátním soudům zejména to, aby v co možná největším rozsahu vykládaly své vnitrostátní právo způsobem, který je v souladu s unijním právem, a aby přiznaly jednotlivcům možnost domoci se nápravy, pokud jsou jejich práva dotčena porušením unijního práva přičitatelným členskému státu (srov. rozsudky SDEU ze dne 24. 6. 2019, ve věci [C-573/17](#), Popławski, bod 57, ze dne 8. 3. 2022, ve věci [C-205/20](#), Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, bod 35, nebo ze dne 4. 5. 2023, ve věci [C-78/22](#), ALD Automotive, bod 39).

#### K vadám řízení

63. V souvislosti s otázkou vzniku nemajetkové újmy je také třeba přisvědčit dovolatelově námitce o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí (jakož i rozsudku soudu prvního stupně) z důvodu opomenutí dovolatelem předložených tvrzení a důkazních návrhů.

64. Podle § 157 odst. 2 o. s. ř., není-li dále stanoveno jinak, soud v odůvodnění rozsudku uvede, čeho se žalobce (navrhovatel) domáhal a z jakých důvodů a jak se ve věci vyjádřil žalovaný (jiný účastník řízení), stručně a jasně vyloží, které skutečnosti má prokázány a které nikoliv, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, proč neprovedl i další důkazy, jaký učinil závěr o skutkovém stavu a jak věc posoudil po právní stránce; není přípustné ze spisu opisovat skutkové přednesy účastníků a provedené důkazy. Soud dbá o to, aby odůvodnění rozsudku bylo přesvědčivé. Odůvodnění uvedené v písemném vyhotovení rozsudku musí být v souladu s vyhlášeným odůvodněním.

65. Problematice tzv. opomenutých důkazů je ze strany soudu ochrany ústavnosti věnována dlouhodobě mimořádná pozornost, přičemž obecné soudy jsou v tomto směru povinny předmětnou nálezovou judikaturu Ústavního soudu, vztahující se k této problematice, při své rozhodovací činnosti pochopitelně důsledně respektovat (srov. čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky).

66. Ústavní soud např. již ve svém nálezu ze dne 20. 10. 2005, sp. zn. [III. ÚS 139/05](#), vyložil a odůvodnil právní názor, že tzv. opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle § 132 o. s. ř. (podle zásad volného hodnocení důkazů) nezabýval, téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost. Zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu) vyplývajícím z Listiny (čl. 36 odst. 1) nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným předpisem (občanský soudní řád) v řízení před soudem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny) k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také pokud jim nevyhoví ve svém rozhodnutí alespoň stručně vyložit, proč, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval, a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, respektive pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (§ 153 odst. 1, § 157 odst. 2 o. s. ř.). Jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny a v důsledku toho i v rozporu s čl. 95 odst. 1 Ústavy.

67. V posuzovaném případě dovolatel k otázce způsobené újmy tvrdil a činil důkazní návrhy směřující (mimo jiného) k prokázání skutečnosti, že na něj legislativní nečinnost žalované dopadá tíživěji než na běžného občana. V této souvislosti zdůrazňoval mimo jiné to, že z důvodu jeho profesních a volnočasových aktivit jej neoprávněné ukládání jeho osobních údajů tíží intenzivněji než běžného občana, že možnost zneužití takto uložených údajů není jen hypotetická, ale že v minulosti

nastala (k důkazu předloženo usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 2. 3. 2021, č. j. 1 T 93/2020-775, které podle dovolatele popisuje nezákonné postupy příslušníků Policie ČR při využívání provozních a lokalizačních údajů), označil také důkazy týkající se rozsahu a možnosti využití ukládaných údajů (jde o „mapy“ pokrývající deset dnů, kterými dovolatel dokládal, jak lze z uchovávaných lokalizačních údajů zpětně zrekonstruovat jeho pohyb během dne; ty navíc doplnil k výzvě soudu) a popsal, jakým způsobem se nečinnost žalované promítá do způsobu komunikace s jeho novinářskými zdroji (prostřednictvím provedeného výslechu účastníka).

68. Hodnocení důkazů a všeho, co v řízení vyšlo najevo, by se však logicky mělo promítnout do odůvodnění rozsudku. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Stav, kdy rozsudek postrádá náležitosti uvedené v § 157 odst. 2 o. s. ř., ve svých důsledcích vede k tomu, že se stává nepřezkoumatelným (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. [32 Odo 1091/2006](#)). Je třeba mít na zřeteli, že zákonem vyžadované řádné odůvodnění písemné formy rozsudku není jen formálním požadavkem, který má zamezit průniku obsahově nezdůvodněných, nepřesvědčivých či snad neurčitých anebo dokonce nesrozumitelných soudních rozsudků, ale má být v první řadě pramenem poznání úvah nalézacího (odvolacího) soudu jak v otázce zjišťování skutkového stavu věci, tak i jeho právního posouzení. Má být také prostředkem poznání úvah nalézacího (odvolacího) soudu při hodnocení jím v řízení provedených důkazů, jeho úvah a výsledků při přisuzování relevantnosti jednotlivých důkazních prostředků, jejich (ne)přesvědčivosti (např. v případě výslechů svědků) či korektnosti jejich pramenů (v případě listinných důkazů) atd. (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2010, sp. zn. [30 Cdo 3655/2009](#), ze dne 26. 10. 2011, sp. zn. [30 Cdo 3155/2011](#), nebo ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. [30 Cdo 1257/2018](#)).

69. Výše uvedeným judikatorním požadavkům však soud prvního stupně nevyhověl, pokud podle odůvodnění svého rozhodnutí vycházel pouze z novinových článků sepsaných dovolatelem, z žádosti o likvidaci osobních údajů adresovanou společnosti T-Mobile Czech Republic a.s. ze dne 7. 10. 2020, z vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 9. 3. 2021 a z výslechu dovolatele. Na základě nich potom soud prvního stupně omezil svá skutková zjištění na to, že dovolatel pracuje jako novinář a že se před zahájením sporu obracel na společnost T-Mobile Czech Republic a.s. a na Úřad pro ochranu osobních údajů s žádostí o nápravu. V rozhodnutí tak absentuje jednak reflexe výslechu dovolatele (ze kterého podle soudu prvního stupně mimo jiné: „vyplynulo, že [...] uchovávaní provozních a lokalizačních údajů je rizikové v tom, že je plošné. Lidé, kteří by chtěli tedy komunikovat s novináři, mají obavy a z toho důvodu je komunikace s novináři z jejich strany omezena nebo vůbec žádná. [...] Technické opatření na zabezpečení komunikace přináší další náklady“, tedy zjištění relevantní pro skutkové závěry ohledně způsobené újmy), jednak reflexe důkazních návrhů usnesením Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 2. 3. 2021, č. j. 1 T 93/2020-775 (k otázce možného zneužití ukládaných údajů) a „mapami“ (k otázce rozsahu a možného využití osobních údajů). Z odůvodnění rozsudku není seznatelné, zdali soud prvního stupně tyto důkazy vůbec provedl; pokud tyto důkazy provedl, jaká zjištění z nich učinil; a pokud tyto důkazy neprovedl, z jakých důvodů tak neučinil. Odůvodnění rozhodnutí soudu prvního stupně tak neobstojí a je třeba přisvědčit dovolateli, že je v této části nepřezkoumatelné.

70. Toto pochybení pak nezhojil ani odvolací soud, který (k odvolací námitce, že soud prvního stupně v podstatě vůbec nehodnotil provedené listinné důkazy, nečinil odůvodněné závěry k tvrzení, která jsou jimi prokazována, některé provedené listinné důkazy pominul a jiné nebyly bez zdůvodnění provedeny vůbec), pouze úsporně uzavřel, že: „soud prvního stupně si pro své rozhodnutí opatřil dostatek skutkových zjištění, vyšel ze správně zjištěného skutkového stavu věci a věc posoudil správně i po právní stránce.“ S výše uvedenými odvolacími námitkami se potom odvolací soud mýjí nejintenzivněji v bodě 17 napadeného rozhodnutí, ve kterém uvádí, že žalobce: „netvrdil a neprokazoval nic o tom, jakým konkrétním způsobem a v jaké intenzitě se toto porušení práv

projevilo v jeho osobní sféře“. Takový závěr totiž nelze učinit bez předešlého vypořádání se s námitkami dovolatele ohledně vad dokazování během řízení před soudem prvního stupně. Ani odvolací soud tak nedostal své povinnosti v tomto ohledu své rozhodnutí řádně odůvodnit a v daném rámci se adekvátně vypořádat s argumentačními tvrzeními účastníky řízení (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2014, sp. zn. [IV. ÚS 919/14](#), bod 13, a judikaturu tam citovanou, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 7. 2015, sp. zn. [28 Cdo 4458/2014](#)).

K nutnosti obrátit se na Soudní dvůr a k navazujícímu postupu soudů

71. Nejvyšší soud, vědom si své povinnosti podle čl. 267 SFEU obrátit se na Soudní dvůr v případě, že v řízení před ním vyvstane (tzv. předběžná) otázka výkladu aktů přijatých orgány Evropské unie, nakonec zkoumal, zda taková povinnost vznikla také v projednávané věci.

72. Z hlediska povinnosti soudu členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na SDEU se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, je klíčový rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, ve věci [283/81](#), Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità, v němž Soudní dvůr formuloval tři výjimky, kdy národní soudy posledního stupně tuto povinnost nemají, a to jestliže:

- a) otázka unijního práva není významná (relevantní) pro řešení daného případu;
- b) existuje ustálená judikatura Soudního dvora k dané otázce nebo rozsudek Soudního dvora týkající se v zásadě identické otázky (tzv. *acte éclairée*);
- c) jedině správné použití práva Unie je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost (tzv. *acte clair*). Přitom k tomu, aby soud členského státu mohl konstatovat, že výklad unijního práva je zjevný, musí a) porovnat jednotlivé jazykové verze textu, b) používat terminologie a právních pojmů unijního práva, c) vzít zřetel na odlišnosti interpretace unijního práva, d) být přesvědčen, že jeho výklad je stejně zjevný soudům ostatních členských států a Soudnímu dvoru Evropské unie.

73. Vyjma případů uvedených výše také národní soudy členských států, které rozhodují v posledním stupni nemusí předkládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru, jsou-li dány důvody nepřipustnosti, které souvisejí s řízením před vnitrostátním soudem, za předpokladu, že jsou dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity (srov. rozsudky SDEU ze dnů 14. 12. 1995, ve spojených věcech [C-430/93 a C-431/93](#), van Schijndel a van Veen, bod 17, ze dne 15. 3. 2017, ve věci [C-3/16](#), Aquino, bod 56, nebo ze dne 6. 10. 2021, ve věci [C-561/19](#), Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, bod 61).

74. V posuzovaném případě Nejvyšší soud neshledal v této fázi řízení potřebu obrátit se k Soudnímu dvoru, jelikož dovolatelem předestřená předběžná otázka souladu vnitrostátní právní úpravy s unijním právem není v této fázi řízení pro vyřešení věci relevantní, neboť toto rozhodnutí definitivně otázku porušení práva EU neřeší.

75. Odvolací soud, jakož i soud prvního stupně, odmítl uplatněný nárok pro důvody nesouvisející s výše zmíněnou otázkou; touto otázkou se prozatím vůbec nezabývaly (ač tak správně učinit měly). Z tohoto důvodu však definitivní vyřešení otázky porušení práva EU nemůže být předmětem dovolacího přezkumu, neboť Nejvyšší soud je soudem výlučně přezkumným, a tedy nemůže být prvním soudem v tomto řízení, který odpovídající právní posouzení sporné otázky porušení práva EU učiní (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. [23 Cdo 3114/2021](#), ze dne 27. 11. 2019, sp. zn. [32 Cdo 6012/2017](#), nebo ze dne 7. 12. 2015, sp. zn. [32 Cdo 4421/2013](#)). V rámci kasačního rozhodnutí tak sice Nejvyšší soud může soudy nižších stupňů zavázat k tomu, aby se v navazujícím

řízení zabývaly jimi dosud neřešenou právní otázkou, zásadně by však neměl zároveň podávat vlastní posouzení této otázky; mimo jiné proto, že pro posouzení „nové“ otázky může být relevantní také korespondující „nová“ procesní aktivita účastníků sporu, včetně předkládání dalších tvrzení či důkazních návrhů, které jsou však v dovolacím řízení zásadně vyloučeny. Výše uvedené tak ve svém souhrnu znamená, že vzhledem k momentální procesní situaci by odpověď SDEU, ať už by byla jakákoliv, neměla na důvody kasace rozsudků nižších instancí žádný vliv.

76. V navazujícím řízení se tak budou muset obecné soudy vypořádat s otázkou souladu vnitrostátní právní úpravy týkající se povinného shromažďování a uchovávání provozních a lokalizačních údajů a požadavků vycházejících z unijního práva. K tomu Nejvyšší soud připomíná, že soud musí v odůvodnění dostatečným způsobem vysvětlit své právní úvahy s případnou citací publikované judikatury (nebo názorů právní vědy). Argumentuje-li účastník řízení názory právní vědy nebo judikatury, musí se obecný soud s názory, v těchto pramenech uvedenými, řádně argumentačně vypořádat, případně i tak, že vysvětlí, proč je nepovažuje pro danou věc za relevantní (což měly ostatně soudy v posuzovaném řízení učinit také ve vztahu k otázce odpovědnosti státu za legislativní činnost, neboť na speciální režim vyplývající z unijního práva v tomto ohledu dovolatel odkazoval, a to včetně řádného uvedení relevantní judikatury, již v původní žalobě). Jen tak může být odůvodnění rozhodnutí soudu přesvědčivé a jen tak může legitimizovat rozhodnutí samotné v tom, že správný výklad práva je právě ten výklad, který soud zvolil (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2005, sp. zn. [I. ÚS 403/03](#), nebo také rozsudky Nejvyššího soudu ze 20. 6. 2018, sp. zn. [30 Cdo 4754/2017](#), a ze dne 3. 12. 2009, [sp. zn. 30 Cdo 2811/2007](#)). V navazujícím řízení se tak budou soudy muset podrobně vypořádat s rozhodovací praxí Soudního dvora. Existuje-li totiž k určité otázce relevantní a pro národní soudy závazná judikatura evropského soudu, je třeba z takové judikatury vycházet (aniž by bylo třeba se na výklad totožné či obdobné otázky, pokud stávající judikatura poskytuje dostatečné odpovědi aplikovatelné na posuzované řízení, tázat Soudního dvora znovu).

77. Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 8. 4. 2014, ve spojených věcech [C-293/12 a C-594/12](#), Digital Rights Ireland Ltd, vyslovil neplatnost Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. 3. 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES, která poskytovala právní základ pro uchovávání provozních a lokalizačních údajů (a z něhož vychází dosud účinný zákon o elektronických komunikacích). Soudní dvůr v tomto rozhodnutí jednoznačně zdůraznil, že tato posléze jím zrušená směrnice představovala velmi rozsáhlý a zvláště závažný zásah do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny EU, aniž by takový zásah byl přesně vymezen ustanoveními umožňujícími zaručit, že je skutečně omezen na nezbytné minimum. Směrnice tak nestanovila dostatečné záruky k zajištění účinné ochrany uchovávaných údajů proti riziku zneužití ani proti veškerému neoprávněnému přístupu k údajům a jejich protiprávnímu využívání, které vyžaduje článek 8 Listiny EU.

78. Dopady neplatnosti této směrnice následně Soudní dvůr upřesnil v řadě rozhodnutí, z nichž se podává zejména následující:

79. Předně, právo EU brání takovým legislativním opatřením, která pro účely boje proti závažné trestné činnosti a předcházení závažnému ohrožení veřejné bezpečnosti preventivně stanoví plošné a nerozlišující uchovávání provozních a lokalizačních údajů (srov. rozsudky SDEU ze dne 21. 12. 2016, ve spojených věcech [C-203/15 a C-698/15](#), Tele2 Sverige, body 97–112, ze dne 6. 10. 2020, ve věci [C-511/18, C-512/18 a C-520/18](#), La Quadrature du Net, body 141–142, ze dne 6. 10. 2020, ve věci [C-623/17](#), Privacy International, bod 59, ze dne 2. 3. 2021, ve věci [C-746/18](#), Prokuratuur, bod 30, ze dne 5. 4. 2022, ve věci [C-140/20](#), Commissioner of An Garda Síochána, body 65–66, ze dne 20. 9. 2022, ve spojených věcech [C-793/19 a C-794/19](#) SpaceNet, a Telekom Deutschland, body 74 a 131, ze dne 20. 9. 2022, ve spojených věcech [C-339/20 a C-397/20](#), VD a SR, body 92 a 93, ze dne 17. 11. 2022, ve věci [C-350/21](#), Spetsializirana prokuratura, body 42 a 43, nebo ze dne 7. 9. 2023, ve věci

[C-162/22](#), Lietuvos Respublikos Generalinė prokuratūra, bod 31).

80. Zároveň u plošného a nerozlišujícího uchovávání provozních a lokalizačních údajů nemůže ani přísné nastavení povinností poskytovatelů služeb elektronických komunikací zajistit bezpečnost a ochranu jimi uchovávaných údajů, stejně jako vnitrostátní právní úprava zajišťující úplné splnění podmínek přístupu k uchovávaným údajům vyplývajících z judikatury vykládající směrnici 2002/58 (včetně zřízení orgánů povolaných k dohledu nad takovým uchováváním), omezit nebo dokonce napravit závažný zásah do práv zaručených články 5 a 6 směrnice 2002/58 a do základních práv, jejichž jsou tyto články ztělesněním, který by vyplýval z obecného uchovávání těchto údajů stanoveného vnitrostátní právní úpravou (srov. rozsudek SDEU ze dne 17. 11. 2022, ve věci [C-350/21](#), Spetsializirana prokuratūra, body 58 a 59).

81. Plošné a nerozlišující uchovávání provozních a lokalizačních údajů je tak podle SDEU přípustné toliko v situacích, kdy stát čelí závažnému ohrožení národní bezpečnosti, které se jeví jako skutečné a aktuální nebo předvídatelné, přičemž příkaz k takovému uchovávání musí být vydán pouze na dobu nezbytně nutnou, avšak s možností prodloužení, přičemž rozhodnutí o uložení tohoto příkazu může být předmětem účinného přezkumu soudem nebo nezávislým správním orgánem (srov. rozsudky SDEU ze dne 6. 10. 2020, ve věci [C-511/18](#), [C-512/18](#) a [C-520/18](#), La Quadrature du Net, bod 168, ze dne 20. 9. 2022, ve spojených věcech [C-793/19](#) a [C-794/19](#), SpaceNet a Telekom Deutschland, bod 72, nebo ze dne 5. 4. 2022, ve věci [C-140/20](#), Commissioner of An Garda Síochána, bod 58).

82. Na druhou stranu, směrnice 2002/58 nebrání cílenému uchovávání provozních a lokalizačních údajů, které je na základě objektivních a nediskriminačních kritérií vymezeno kategoriemi dotčených osob nebo prostřednictvím zeměpisného kritéria, to ovšem na dobu nezbytně nutnou, avšak s možností prodloužení, a nebrání ani možnosti přikázat rozhodnutím příslušného orgánu, které podléhá účinnému soudnímu přezkumu, poskytovatelům služeb elektronických komunikací, aby po určenou dobu prováděli urychlené uchování provozních a lokalizačních údajů, jimiž disponují (srov. rozsudky SDEU ze dne 20. 9. 2022, ve spojených věcech [C-793/19](#) a [C-794/19](#), SpaceNet a Telekom Deutschland, bod 75, nebo ze dne 7. 9. 2023, ve věci [C-162/22](#) Lietuvos Respublikos Generalinė prokuratūra, bod 31).

83. V navazujícím řízení tak bude úkolem soudu prvního stupně posoudit, jak konkrétně výše uvedeným judikaturním závěrům odpovídá či naopak odporuje česká vnitrostátní úprava rozporovaná dovolatelem. Vzhledem k tomu, že tato otázka dosud nebyla předmětem řízení, bude také nutné umožnit účastníkům řízení, aby směrem k této otázce doplnili svou argumentaci (a to i po případném poučení dle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř.).

84. Pro závěr o rozpornosti vnitrostátní úpravy a unijního práva nakonec nebude rozhodná skutečnost, že návrh na zrušení dotčených ustanovení zákona o elektronických komunikacích a zákona o policii Ústavní soud zamítnul svým nálezem ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. [Pl. ÚS 45/17](#). Referenčním rámcem přezkumu Ústavního soudu totiž zůstávají i po vstupu České republiky do Evropské unie normy ústavního pořádku ČR (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. [Pl. ÚS 50/04](#), ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. [Pl. ÚS 36/05](#), nebo ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. [II. ÚS 1658/11](#), příp. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. [30 Cdo 3378/2018](#)), neboť úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy) v obou jejích aspektech, tj. jak ochrana objektivního ústavního práva, tak subjektivních, tj. základních práv. Z toho vyplývá, že unijní právo není referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu a že ani skutečně zjištěný rozpor mezi směrnicí a zákonem sám o sobě nemůže vést k derogaci předmětného zákonného ustanovení; ačkoliv je možné před Ústavním soudem pomocí argumentů opravňujících k takovému konstatování podpořit zdůvodnění neústavnosti, pokud by spočívala v porušení ústavního pořádku (srov. výše uvedený nálezy Ústavního soudu sp. zn. [Pl. ÚS 36/05](#), nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. [I. ÚS 1868/14](#)). Nelze přitom pominout, že v bodech 74 a 79 výše zmíněného

nálezu sp. zn. [Pl. ÚS 45/17](#) soud ochrany ústavnosti rozpor se směrnicí 2002/58 implicitně přiznává.

85. Přezkum protiústavnosti ustanovení zákona Ústavním soudem je tak ve své podstatě odlišný (užší) než přezkum souladnosti těchto vnitrostátních ustanovení s unijním právem obecnými soudy a závěr o jednom neimplikuje závěr o druhém.

86. V případě, že soud v navazujícím řízení uzavře, že předmětná vnitrostátní úprava neodpovídá podmínkám směrnice 2002/58 tak, jak je vyložil Soudní dvůr, bude ve smyslu výše zmíněného rozhodnutí SDEU ve věci *Brasserie du pêcheur SA, Factortame Ltd* a další nutné zkoumat, zdali bylo toto porušení dostatečně závažné (ke kritériím závažnosti porušení unijního práva viz výše, včetně citované judikatury).

87. Ve výjimečných případech nemusí nesprávná implementace směrnice představovat zvlášť závažné porušení (k tomu srov. např. rozsudek SDEU ze dne 26. 3. 1996, ve věci [C-392/93](#), *British Telecommunications*, ve kterém Soudní dvůr uzavřel, že nedošlo k zvlášť závažnému porušení, jelikož jednak sama směrnice byla nepřesně formulována a bylo ji možno vyložit vícero způsoby, přičemž zvolený nesprávný výklad byl rozumně obhajitelný a sdílely jej i jiné členské státy, jednak nebyl k dispozici výklad problematického ustanovení Soudním dvorem). Pokud jsou však ustanovení nesprávně implementované směrnice dostatečně jasná, případně byl jejich výklad upřesněn Soudním dvorem, je nutné takové porušení považovat za zvlášť závažné porušení unijního práva (srov. např. rozsudky SDEU ze dne 21. 12. 2023, ve věci [C-86/22](#), *Papier Mettler Italia Srl*, body 86–90, ze dne 25. 11. 2010, ve věci [C-429/09](#), *Günter Fuß*, body 51–58, ze dne 16. 10. 2008, ve věci [C-452/06](#), *Synthon*, body 37–46, nebo ze dne 18. 1. 2001, ve věci [C-150/99](#), *Stockholm Lindöpark*, body 37–42). Jde tak o konkretizaci obecného závěru, podle kterého je porušení práva Unie dostatečně závažné tam, kde k němu došlo ve zjevném rozporu s judikaturou Soudního dvora v dané oblasti (srov. výše uvedený rozsudek SDEU ve věci *Köbler*, a dále např. rozsudky SDEU ze dne 13. 6. 2006, ve věci [C-173/03](#), *Traghetti del Mediterraneo SpA*, bod 43, nebo ze dne 26. 7. 2019, ve věci [C-620/17](#), *Hochtief Solutions*, bod 43).

88. Protože s ohledem na shora podaný výklad není napadený rozsudek odvolacího soudu správný, a protože nejsou podmínky pro zastavení dovolacího řízení, pro odmítnutí dovolání, pro zamítnutí dovolání a (zejména s ohledem na nutnost doplnit dokazování) ani pro změnu rozsudku odvolacího soudu, Nejvyšší soud napadený rozsudek v potřebném rozsahu zrušil (§ 243e odst. 1 o. s. ř.). Jelikož důvody, pro které byl zrušen rozsudek odvolacího soudu, platí i na rozsudek soudu prvního stupně, zrušil Nejvyšší soud rovněž toto rozhodnutí a věc v odpovídajícím rozsahu vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 věta druhá o. s. ř.). V té části, kde dovolání mířilo na zamítnutí žaloby požadující poskytnutí omluvy občanům, nebylo shledáno přípustným a Nejvyšší soud jej proto podle § 243c odst. 1 o. s. ř. odmítl.