43

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 24/11 dne 20. prosince 2011 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické o návrhu Obvodního soudu pro Prahu 6, za který jedná předseda senátu 37 Nt JUDr. Kryštof Nový, na zrušení § 88a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Ustanovení § 88a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, se ruší uplynutím dne 30. září 2012.

Odůvodnění

I.
Rekapitulace návrhu

1. Ústavnímu soudu byl dne 27. května 2011 doručen návrh Obvodního soudu pro Prahu 6 (dále též „navrhovatel"), doplněný podáním ze dne 1. července 2011, na zrušení § 88a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále též „napadené ustanovení").

2. Navrhovatel, před kterým probíhá řízení o návrhu Vojenské policie na vydání příkazu ke sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu podle § 88a trestního řádu, se domnívá, že o tomto návrhu nemůže rozhodnout z důvodu rozporu uvedeného ustanovení s ústavním pořádkem. V této souvislosti odkazuje na právní závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (94/2011 Sb.), zejména jeho bod 54, podle nichž napadené ustanovení nerespektuje některé ústavněprávní limity a požadavky. Má za to, že toto ustanovení není v souladu se základním právem na ochranu tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením ve smyslu čl. 13 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), neboť pro případ nařízení sdělení údajů o telekomunikačním provozu za účelem objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení neobsahuje dostatečné garance práv uživatelů služeb elektronických komunikací, jež by byly srovnatelné s těmi, které pro případ nařízení odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu předpokládá § 88 trestního řádu. V případě obou institutů se procesní postup zásadně rozchází, aniž by bylo zřejmé, z jakého důvodu zákonodárce restriktivně přistoupil k úpravě procesního postupu podle § 88 trestního řádu, zatímco procesní postup podle napadeného ustanovení pojal značně benevolentně. Z úřední činnosti je přitom navrhovateli známo, že tato benevolence zapříčiňuje inflaci návrhů na předmětný procesní postup, zejména ze strany Policie České republiky, orgánů celního ředitelství, orgánů Vojenské policie, což znesnadňuje roli soudu jako garanta a ochránce práv osob zaručených ústavním pořádkem v trestním řízení.

II.
Průběh řízení před Ústavním soudem

3. Ve smyslu § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") zaslal Ústavní soud předmětný návrh na zrušení napadeného ustanovení účastníkům řízení.

4. Senát ve svém vyjádření ze dne 29. července 2011, podepsaném jeho předsedou Milanem Štěchem, stručně shrnul průběh legislativního procesu. Napadené ustanovení se stalo součástí trestního řádu na základě jeho novely provedené zákonem č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jejímž předmětem byly významné reformní změny trestního řízení. Senátní projednávání novely se tohoto ustanovení nedotklo, bylo však zaznamenáno, že k jeho doplnění do vládního návrhu zákona došlo na základě jednoho ze dvou pozměňovacích návrhů různých výborů. Navzdory tomu, že vláda podpořila s argumentací o ústavní vhodnosti jeden z nich, však Poslanecká sněmovna upřednostnila ten druhý, jenž jako podmínku nařízení sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu blíže nespecifikoval závažnost trestného činu, pro který se vede trestní řízení. Závěrem Senát uvedl, že v době přijímání napadeného ustanovení odkazoval § 88a trestního řádu k poněkud spořejšímu rozsahu užívaných provozních a lokalizačních údajů, který tehdy vymezoval ještě zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů.

5. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření ze dne 1. srpna 2011, podepsaném její předsedkyní Miroslavou Němcovou, rovněž stručně shrnula průběh legislativního procesu, k čemuž dodala, že v reakci na nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10 zpracovává Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem průmyslu a obchodu návrh novely zákona o elektronických komunikacích a trestního řádu. Lze tedy předpokládat, že na podzim tohoto roku bude příslušný vládní návrh projednávat Poslanecká sněmovna.

6. Všichni účastníci řízení vyslovili souhlas s upuštěním od ústního jednání. Protože ani Ústavní soud neočekával od tohoto jednání další objasnění věci, upustil od něj podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

III.
Dikce napadeného ustanovení

7. Předmětem posouzení souladu s ústavním pořádkem je ustanovení § 88a trestního řádu, které zní následovně:

„(1) Je-li k objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení třeba zjistit údaje o uskutečněném telekomunikačním provozu, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství anebo na něž se vztahuje ochrana osobních a zprostředkovacích dat, nařídí předseda senátu a v přípravném řízení soudce, aby je právnické nebo fyzické osoby, které vykonávají telekomunikační činnost, sdělily jemu a v přípravném řízení buď státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. Příkaz k zjištění údajů o telekomunikačním provozu musí být vydán písemně a odůvodněn.

(2) Příkazu podle odstavce 1 není třeba, pokud k poskytnutí údajů dá souhlas uživatel telekomunikačního zařízení, ke kterému se mají údaje o uskutečněném telekomunikačním provozu vztahovat.".

IV.
Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

8. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je soud oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, jež mají být aplikovány v rámci jeho rozhodovací činnosti, dojde-li k závěru o jejich rozporu s ústavním pořádkem.

9. Obvodní soud pro Prahu 6 podal návrh na zrušení § 88a trestního řádu v souvislosti s rozhodováním o žádosti Vojenské policie o vydání příkazu ke sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu ve věci důvodného podezření z trestného činu ohrožení utajované informace podle § 317 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Řízení o této žádosti je před navrhovatelem vedeno pod sp. zn. 37 Nt 2309/2011. Poněvadž právě napadené ustanovení stanoví předmětnou pravomoc předsedy senátu, resp. v přípravném řízení soudce, jakož i podmínky, na jejichž základě může k vydání příkazu ke sdělení uvedených údajů dojít, je zřejmé, že má být v dané věci aplikováno. Tím je zároveň dána aktivní legitimace tohoto soudu k podání návrhu na jeho zrušení.

V.
Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu

10. V řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů posuzuje Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, zda byl zákon nebo jiný právní předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony a v případě jiného právního předpisu i se zákony.

11. Jak již bylo zmíněno ve vyjádření Senátu, napadené ustanovení bylo do trestního řádu doplněno zákonem č. 265/2001 Sb., přičemž poté, co tento zákon nabyl platnosti, nebylo předmětem žádných dalších změn nebo doplnění. Vzhledem k tomu, že v dané věci je mimo jakoukoliv pochybnost, že Parlament České republiky měl ve smyslu čl. 15 odst. 1 Ústavy kompetenci přijmout tento zákon, přistoupil Ústavní soud k posouzení, zda k jeho přijetí došlo ústavně předepsaným způsobem. Vyšel přitom z vyjádření účastníků řízení, jakož i z těsnopiseckých zpráv Poslanecké sněmovny a Senátu a dalších veřejně přístupných dokumentů vztahujících se k legislativnímu procesu.

12. Napadené ustanovení se stalo součástí vládního návrhu zákona, jenž byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 785/0 (Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998–2002), na základě pozměňovacího návrhu výboru pro obranu a bezpečnost. Návrh zákona ve znění tohoto pozměňovacího návrhu byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve třetím čtení dne 25. května 2001 na její 36. schůzi, kdy pro něj hlasovalo 169 z přítomných 174 poslanců, žádný z nich nebyl proti a pět poslanců se hlasování zdrželo. Senát projednal a schválil návrh zákona, který byl senátorům rozeslán jako senátní tisk č. 66/1 (Senát, 3. funkční období, 2000–2002), dne 29. června 2001 na své 8. schůzi. Z přítomných 60 senátorů hlasovalo pro jeho přijetí 58, dva se zdrželi hlasování. Zákon byl dne 2. července 2001 doručen prezidentu republiky, který jej 11. července 2001 podepsal. Dne 31. července 2001 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 102 pod číslem 265/2001 Sb., přičemž účinnost nabyl dnem 1. ledna 2002.

13. Uvedená zjištění považoval Ústavní soud za dostačující pro závěr, že napadené ustanovení bylo do trestního řádu doplněno zákonem přijatým ústavně předepsaným způsobem. Vzal přitom rovněž v úvahu, že navrhovatel ve svém návrhu nijak nezpochybňoval ústavnost přijetí a vydání tohoto zákona. Z tohoto důvodu přistoupil k věcnému posouzení napadeného ustanovení.

VI.

Právo na respekt k soukromému životu v podobě práva na informační sebeurčení

14. Hned v úvodu vlastního posouzení je třeba zdůraznit, že Ústavní soud se k otázce souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem částečně vyjádřil již ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, kterým na návrh skupiny poslanců zrušil § 97 odst. 3 a 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, jakož i prováděcí vyhlášku k těmto ustanovením. Tato ustanovení stanovovala fyzickým a právnickým osobám, které zajišťují veřejnou komunikační síť nebo poskytují veřejně dostupnou službu elektronických komunikací, povinnost uchovávat při této činnosti po určitou dobu vytvořené a zpracované provozní a lokalizační údaje. Napadené ustanovení sice nebylo v dané věci předmětem řízení, Ústavní soud ale nemohl přehlédnout jeho věcnou souvislost s tehdy napadenou právní úpravou, neboť až jím byl vymezen, byť nikoliv výlučně, účel předmětné povinnosti, jakož i podmínky, za nichž bylo možné tyto údaje použít. Z tohoto hlediska tak všechna zmíněná ustanovení vytvářela určitou komplexní právní úpravu uchovávání předmětných dat pro účely trestního řízení, pročež k ní jako k celku musel ve svém posouzení přihlédnout i Ústavní soud.

15. Na právní závěry obsažené v uvedeném nálezu lze navázat i v dané věci, a to nejen z hlediska vymezení obecných východisek pro přezkum napadeného ustanovení, nýbrž i jeho vlastního posouzení. Ve shodě s navrhovatelem považuje Ústavní soud čl. 13 Listiny za relevantní kritérium pro přezkum napadeného ustanovení, neboť jak konstatuje ve své ustálené judikatuře, ochrana poskytovaná tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením se netýká jen jejich vlastního obsahu, nýbrž i dalších údajů evidovaných při registraci telekomunikačního provozu ve vztahu ke konkrétním osobám [srov. např. nález ze dne 22. ledna 2001 sp. zn. II. ÚS 502/2000 (N 11/21 SbNU 83); nález ze dne 13. února 2001 sp. zn. IV. ÚS 536/2000 (N 29/21 SbNU 251); nález ze dne 27. srpna 2001 sp. zn. IV. ÚS 78/01 (N 123/23 SbNU 197); nález ze dne 13. září 2006 sp. zn. I. ÚS 191/05 (N 161/42 SbNU 327); nález ze dne 27. září 2007 sp. zn. II. ÚS 789/06 (N 150/46 SbNU 489)]. Z hlediska systematiky základních práv zaručených ústavním pořádkem je však nezbytné posuzovat napadené ustanovení v širším kontextu, tedy především z hlediska práva uživatelů služeb elektronických komunikací na respekt k soukromému životu, jehož garanci lze dovozovat z čl. 7 odst. 1, čl. 10, 12 a 13 Listiny, jakož i z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Skutečnost, že Listina vymezuje toto základní právo na více místech, neznamená, že by na něj při výkladu nemělo být nahlíženo jako na celek. Vzhledem k úzké provázanosti požadavků na respekt k soukromí a jeho ochranu s rozvojem technických a technologických možností, jež zvyšují svobodu ohrožující potenciál státu, je totiž i při výkladu jednotlivých jejích ustanovení nezbytné respektovat účel obecně chápaného a dynamicky se vyvíjejícího práva na soukromí jako takového a uvažovat o něm v jeho dobové celistvosti (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, body 28 a 31).

16. V posledně citovaném nálezu bylo uvedeno, že „primární funkcí práva na respekt k soukromému životu je zajistit prostor pro rozvoj a seberealizaci individuální osobnosti. Vedle tradičního vymezení soukromí v jeho prostorové dimenzi (ochrana obydlí v širším slova smyslu) a v souvislosti s autonomní existencí a veřejnou mocí nerušenou tvorbou sociálních vztahů (v manželství, v rodině, ve společnosti), právo na respekt k soukromému životu zahrnuje i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém. Jinými slovy, právo na soukromí garantuje rovněž právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům.“ (bod 29). Uvedený aspekt tohoto práva nachází své výslovné vyjádření v čl. 10 odst. 3 Listiny, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Tímto způsobem vymezené základní právo, jež lze ve spojení s čl. 13 Listiny zkráceně označit jako právo na informační sebeurčení [k tomuto pojmu srov. nález ze dne 17. července 2007 sp. zn. IV. ÚS 23/05 (N 111/46 SbNU 41), body 34 a 35; nález ze dne 1. prosince 2008 sp. zn. I. ÚS 705/06 (N 207/51 SbNU 577), bod 27; nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, body 29 až 35], dotváří spolu se svobodou osobní, svobodou v prostorové dimenzi (domovní), svobodou komunikační a dalšími ústavně garantovanými základními právy osobnostní sféru jedince, jehož individuální integritu je jako zcela nezbytnou podmínku důstojné existence jedince a rozvoje lidského

života vůbec nutno respektovat a důsledně chránit (bod 31). Nebude-li totiž jednotlivci garantována možnost hlídat a kontrolovat obsah i rozsah osobních dat a informací jím poskytnutých, jež mají být zveřejněny, uchovány či použity k jiným než původním účelům, a tedy on sám nebude mít možnost rozpoznat a zhodnotit důvěryhodnost svého potenciálního komunikačního partnera a případně tomu uzpůsobit i své jednání, pak nutně dochází k omezení až potlačování jeho práv a svobod, jež není ve svobodné a demokratické společnosti akceptovatelné (srov. též rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 15. prosince 1983, BVerfGE 65, 1 – *Volkszählungsurteil*, odst. 154).

17. Uvedené pojetí práva na informační sebeurčení je kompatibilní rovněž se závěry Evropského soudu pro lidská práva, který jeho ochranu dovodil z práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy. Tento soud v řadě svých rozhodnutí zdůraznil, že sběr a uchovávání údajů týkajících se soukromého života jednotlivce spadají pod rozsah uvedeného článku, neboť výraz „soukromý život" nesmí být interpretován restriktivně. Za zásahy do soukromí jednotlivců přitom označil mimo jiné zásahy v podobě kontroly dat, obsahu pošty, odposlechu telefonních hovorů (např. rozhodnutí ze dne 6. září 1978 ve věci stížnosti č. 5029/71 – *Klass a další proti Německu*, bod 41; rozhodnutí ze dne 2. srpna 1984 ve věci stížnosti č. 8691/79 – *Malone proti Spojenému království*, bod 64; rozhodnutí ze dne 24. dubna 1990 ve věci stížnosti č. 11801/85 – *Kruslin proti Francii*, bod 26; rozhodnutí ze dne 25. března 1998 ve věci stížnosti č. 23224/94 – *Kopp proti Švýcarsku*, bod 50) nebo zjišťování údajů o telefonních spojeních (např. rozhodnutí ze dne 25. září 2001 ve věci stížnosti č. 44787/98 – *P. G. a J. H. proti Spojenému království*, bod 42; rozhodnutí ze dne 16. února 2000 ve věci stížnosti č. 27798/95 – *Amann proti Švýcarsku*).

18. Ústavní soud připomíná, že uvedená obecná východiska týkající se práva na respekt k soukromému životu v podobě práva na informační sebeurčení, včetně relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva nebo zahraničních soudů, podrobně vyložil v bodech 26 až 35 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10, na které na tomto místě s ohledem na jejich relevanci v dané věci odkazuje.

VII.
Přezkum napadeného ustanovení z hlediska základního práva na informační sebeurčení

19. Napadené ustanovení zakládá orgánům činným v trestním řízení oprávnění, aby za účelem objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení získaly od provozovatelů služeb elektronických komunikací údaje o uskutečněném telekomunikačním provozu, které jsou jinak předmětem telekomunikačního tajemství anebo se na ně vztahuje ochrana osobních a zprostředkovacích dat. Je zřejmé, že přístup orgánů veřejné moci k těmto údajům bez souhlasu uživatelů těchto služeb se vzhledem k možnosti dovodit z nich informace o místě, čase, účastnících a způsobu jejich komunikace bezprostředně a citelně dotýká jejich práva na informační sebeurčení, neboť je v tomto rozsahu zbavuje možnosti, aby sami rozhodli, zda tyto informace zpřístupní jiným osobám. Tato skutečnost sice nevylučuje přípustnost takovéhoto zásahu, musí však pro něj být splněny podmínky vyplývající z ústavního pořádku. Jde především o to, aby předmětné omezení bylo stanoveno na základě zákona a aby jeho právní úprava splňovala požadavek určitosti plynoucí ze zásady právního státu, tedy aby byla přesná a zřetelná ve svých formulacích a současně předvídatelná v tom smyslu, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o podmínkách, za kterých může k omezení jejich základního práva dojít (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 37; dále též např. rozhodnutí *Malone proti Spojenému království*, bod 67; rozhodnutí ze dne 4. května 2000 ve věci stížnosti č. 28341/95 – *Rotaru proti Rumunsku*, body 55 až 57). Zároveň musí omezení práva na informační sebeurčení sledovat ústavně aprobovaný účel, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku, přičemž posouzení vzájemné kolize těchto hodnot musí dbát imperativu minimalizace zásahů do základních práv a svobod, berouc přitom zřetel na jejich podstatu a smysl. Zásah do tohoto základního práva tak musí obstát z hlediska proporcionality, jejíž posouzení (v širším smyslu) sestává podle ustálené judikatury Ústavního soudu ze tří kroků. V prvním kroku je posuzována způsobilost konkrétního opatření k naplnění svého účelu (neboli jeho vhodnost), čímž se rozumí, zda je vůbec schopno dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále je zkoumána jeho potřebnost z toho hlediska, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu

právu nejšetrnější. Konečně ve třetím a zároveň posledním kroku je předmětem posouzení jeho proporcionalita v užším smyslu, tedy zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. To znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva nebo svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních [srov. např. nález ze dne 12. října 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57, 214/1994 Sb.); nález ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177, 405/2002 Sb.); nález ze dne 28. ledna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02 (N 10/32 SbNU 61, 98/2004 Sb.)].

20. Stíhání trestných činů, respektive jejich předcházení, odhalování a vyšetřování, jakož i spravedlivé potrestání jejich pachatelů, lze nepochybně označit za ústavně aprobovaný veřejný zájem neboli účel, jenž v obecné rovině odůvodňuje zásah do tohoto práva [srov. nález ze dne 23. května 2007 sp. zn. II. ÚS 615/06 (N 88/45 SbNU 291), zejména bod 16; nález sp. zn. II. ÚS 789/06, body 15 až 22; nález ze dne 29. února 2008 sp. zn. I. ÚS 3038/07 (N 46/48 SbNU 549)]. Jeho smyslem je postihování nejzávažnějších porušování základních práv a svobod nebo případů poškozování ústavním pořádkem nebo zákonem chráněných veřejných statků ze strany státu, čímž je jím současně poskytována právní ochrana v širším slova smyslu. Předmětný veřejný zájem obstojí i jako účel aprobovaný čl. 8 odst. 2 Úmluvy, který umožňuje, je-li to nezbytné v demokratické společnosti, zasáhnout do práva na respektování soukromého života v zájmu ochrany práv a svobod jiných, národní a veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti či ochrany zdraví a morálky. Zároveň jej předpokládá i harmonizace povinností poskytovatelů služeb elektronických komunikací uchovávat určité údaje a zajistit jejich dostupnost podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 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 (dále jen „směrnice o data retenci"). Jak totiž vyplývá z jejího čl. 1 odst. 1, cílem uchovávání některých dat poskytovateli předmětných služeb podle této směrnice je zajištění dostupnosti těchto údajů pro účely vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů, jak jsou vymezeny každým členským státem v jeho vnitrostátních právních předpisech.

21. Z hlediska výše uvedených kritérií není sporné, že případný zásah do základního práva na informační sebeurčení v důsledku nařízení sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu určité osoby má zákonný základ v napadeném ustanovení. Rovněž lze bez dalšího konstatovat, že takovéto opatření je způsobilé dosáhnout sledovaného účelu, a tedy obstojí v prvním kroku testu proporcionality. Ústavní soud proto přistoupil k jeho druhému kroku, kterým je posouzení jeho potřebnosti.

22. Ústavní soud v dané věci posuzuje napadené ustanovení v konkrétní kontrole ústavnosti, tedy na návrh soudu, který jím sleduje primárně to, aby v řízení před ním nebo jeho rozhodnutím nedošlo k porušení ústavního pořádku. Přesto však jeho posouzení nelze omezit toliko na otázku, zda toto ustanovení vzhledem k okolnostem věci a závažnosti trestného činu, na jehož spáchání mají orgány činné v trestním řízení důvodné podezření, umožňuje nařídit v konkrétním případě sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu za respektování omezení plynoucích z principu proporcionality. K takovémuto posouzení by byl navrhující soud nepochybně oprávněn i bez rozhodnutí Ústavního soudu, neboť napadené ustanovení mu neukládá povinnost vydat předmětný příkaz. Pokud by tedy dospěl k závěru o jeho nepřiměřenosti z hlediska práva na informační sebeurčení, nic by mu nebránilo, aby žádosti orgánu činnému v trestním řízení nevyhověl.

23. Napadené ustanovení má ale v abstraktní rovině širší přesah, neboť představuje úplnou právní úpravu zjišťování údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu v trestním řízení, a tedy vymezuje nejen to, co je předmětem platné právní úpravy, nýbrž i to, že něco jejím předmětem není. Navrhovatelem namítané nedostatky jsou způsobilé negativně se promítnout do základních práv a svobod uživatelů služeb elektronických komunikací, neboť ti na nich mohou být dotčeni nejen samotným sdělením předmětných údajů orgánům činným v trestním řízení, nýbrž i jejich další dispozicí s nimi, například jejich zpřístupněním dalším osobám nebo zneužitím k jiným účelům. Jde tedy o to, zda napadené ustanovení poskytuje z hlediska základního práva na informační sebeurčení dostatečné garance

proti zneužití předmětných údajů během celého trvání trestního řízení. Těmito garancemi je přitom třeba rozumět jak stanovení podmínek, za nichž mají mít příslušné orgány přístup k údajům o uskutečněném telekomunikačním provozu, tak i existenci účinné kontroly jejich dodržování. V této souvislosti Ústavní soud již v minulosti uvedl, že „umožňuje-li trestní právo realizaci veřejného zájmu na stíhání trestné činnosti pomocí robustních nástrojů, jejichž užití má za následek vážné omezení osobní integrity a základních práv a svobod jednotlivce, pak při jejich aplikaci musí být respektovány ústavněprávní limity. K omezení osobní integrity a soukromí osob (tj. k prolomení respektu k nim) tak ze strany veřejné moci může dojít jen zcela výjimečně, … je-li to akceptovatelné z pohledu zákonné existence a dodržení účinných a konkrétních záruk proti libovůli." [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 36; rovněž nález ze dne 7. listopadu 2006 sp. zn. I. ÚS 631/05 (N 205/43 SbNU 289), bod 26]. Nezbytnost disponovat takovýmito zárukami se přitom pro jednotlivce stává naléhavější právě v dnešní době, kdy díky enormnímu rozvoji a výskytu nových a komplikovanějších informačních technologií a elektronické komunikace (v tzv. kyberprostoru) jsou, zejména díky rozvoji internetu a mobilní komunikace, každou minutou zaznamenávány, shromažďovány a fakticky zpřístupněny tisíce, ba miliony dat, údajů a informací, které zasahují i do soukromé sféry každého jednotlivce, ačkoliv on sám do ní vědomě nikoho vpustit nechtěl (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 50).

24. Z dikce napadeného ustanovení vyplývá, že nařízení sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu výslovně podmiňuje pouze tím, že takovéto opatření musí sledovat účel „objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení". Ústavní soud má za to, že tímto způsobem upravené meze základního práva na informační sebeurčení jsou formulovány velmi široce a neurčitě a ve své podstatě umožňují vyžádání a použití předmětných údajů ze strany orgánů činných v trestním řízení pokaždé, je-li jim možné přiznat nějakou souvislost s probíhajícím trestním řízením. Je si přitom vědom povinnosti orgánů veřejné moci aplikovat podústavní právní předpisy v souladu s ústavním pořádkem, z čehož v daném případě plyne i jejich povinnost zkoumat v každé konkrétní věci, zda zjištění údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu určité osoby není vzhledem k závažnosti trestného činu, možnosti dosáhnout účelu trestního řízení jinak nebo z jiného důvodu nepřiměřeným zásahem do jejího základního práva. Rovněž považuje za významné, že ochrana základních práv a svobod podléhá v každém jednotlivém případě kontrole ze strany nezávislého a nestranného soudu, neboť rozhodování o vydání předmětného příkazu svěřuje napadené ustanovení předsedovi senátu, resp. v přípravném řízení soudci, přičemž tento příkaz musí být vydán písemně a být odůvodněn. Jedná se však o garance, jež sice umožňují poskytnout ochranu před nepřiměřeným zásahem do práva na informační sebeurčení s ohledem na skutkové okolnosti konkrétního případu, nemohou však odstranit nedostatky spočívající v neurčitosti a přílišné obecnosti napadené právní úpravy tím, že samy v obecné rovině nahradí úvahu zákonodárce o intenzitě určitého veřejného zájmu na omezení základního práva nebo svobody v případě jednotlivých trestných činů a způsobu (tedy konkrétní formě) tohoto omezení včetně výše uvedených následných garancí při dispozici s předmětnými údaji, jež jsou v mezích stanovených ústavním pořádkem politickým rozhodnutím, svou vlastní detailní abstraktní úvahou. Takovýto postup soudů by neodpovídal ani čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož lze meze základních práv a svobod stanovit pouze zákonem, neboť jen zákonodárce je ústavně legitimován k tomu, aby na základě svého uvážení za respektování principu proporcionality přiznal stanovením určité povinnosti přednost ústavním pořádkem aprobovanému veřejnému zájmu před základním právem v typově vymezeném právním vztahu. Ponechání určení ústavně souladných mezí toliko na rozhodovací praxi soudů by navíc nebylo slučitelné ani s požadavkem právní jistoty, neboť případný zásah do základního práva na informační sebeurčení není v důsledku neurčitosti současné právní úpravy pro jednotlivce předvídatelný v takové míře, která by odpovídala závažnosti případných negativních důsledků pro jeho soukromí. Lze tedy konstatovat, že právě tato neurčitost představuje hlavní nedostatek napadené právní úpravy, pokud jde o její ústavněprávní přezkum.

25. Pokud zákonodárce stanovil jako jedinou podmínku pro zjištění údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu to, že musí vést k objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, vytvořil tím základ pro omezení základního práva na informační sebeurčení v takové míře, která zcela pomíjí požadavek nezbytnosti takovéhoto zásahu s ohledem na jím sledovaný cíl (srov. nález sp. zn. II. ÚS 789/06, bod 16). Oprávnění orgánů činných v trestním řízení zjistit údaje o tom, s kým a jak často určitá osoba komunikuje a z jakého místa a jakými prostředky tak činí, nemůže být vzhledem

k intenzitě, se kterou zasahuje do tohoto základního práva, považována za obvyklý nebo rutinní prostředek prevence a odhalování trestné činnosti, nýbrž k jejímu užití může dojít pouze tehdy, pokud pro dosažení tohoto účelu nebude existovat jiný a ve vztahu k tomuto základnímu právu šetrnější postup. Již samotná možnost seznámení se s údaji o komunikaci a pohybu určité osoby bez jejího souhlasu totiž znamená omezení jejího práva disponovat informacemi o svém soukromí, a to bez ohledu na to, zda v závislosti na jejich relevanci pro trestní řízení dojde nebo nedojde k jejich následnému zničení.

26. Ústavní soud zdůrazňuje, že zmíněné riziko nadužívání (a s ním i zneužívání) tohoto opatření jako běžného nebo rutinního prostředku není dáno jen v rovině abstraktní, nýbrž o něm vypovídají i relevantní statistické údaje. Jak uvedl již ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (bod 49), podle zprávy o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky za rok 2008, vypracované Ministerstvem vnitra, bylo v uvedeném roce na území České republiky zjištěno celkem 343 799 trestných činů, z toho bylo objasněno 127 906 trestných činů. Ve stejném období představoval počet žádostí o poskytnutí údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu, resp. provozních a lokalizačních údajů číslo 131 560 [srov. zprávu Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 18. dubna 2011 s názvem „Hodnotící zpráva o směrnici o uchovávání údajů (směrnice 2006/24/EU)", přístupnou na eur-lex.europa.eu, CELEX: 52011DC0225; předmětné oficiální údaje si Evropská komise vyžádala od české strany]. Podle obdobné zprávy vypracované Ministerstvem vnitra za rok 2009 bylo v tomto roce zjištěno celkem 332 829 trestných činů, přičemž objasněno jich bylo 127 604. Počet žádostí o poskytnutí předmětných údajů však podle uvedené zprávy Evropské komise dosáhl až čísla 280 271, tedy víc než dvojnásobek počtu z předchozího roku. Tyto údaje nasvědčují závěru, že nástroj v podobě vyžádání si a použití uchovávaných údajů (včetně údajů o neuskutečněných hovorech, na které napadené ustanovení vůbec nepamatuje) je orgány činnými v trestním řízení využíván ve značném rozsahu, a to i pro účely vyšetřování běžné, tj. méně závažné trestné činnosti.

27. Kromě vyjádření požadavku nezbytnosti v demokratické společnosti by měla napadená právní úprava obsahovat i nakládání s těmito údaji ze strany orgánů činných v trestním řízení. Její součástí by měla být jasná a detailní pravidla obsahující minimální požadavky na zabezpečení uchovávaných údajů, která by zaručovala, že nedojde k jejich využití k jiným než zákonem stanoveným účelům. Jde zejména o zamezení přístupu třetích osob a stanovení procedury vedoucí k ochraně jejich celistvosti a důvěrnosti, jakož i procedury jejich ničení (nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 50). Účinná ochrana před nezákonným zásahem do základních práv a svobod dotčených osob by měla být zaručena prostřednictvím povinnosti dodatečně informovat osobu uživatele služeb elektronické komunikace, je-li tato osoba známá, o tom, že jí týkající se provozní a lokalizační údaje byly sděleny orgánům činným v trestním řízení. Zároveň by tato osoba měla mít k dispozici právní prostředek, na jehož základě by se domohla soudního přezkumu jejich postupu při získávání a nakládání s předmětnými údaji. Výjimku z této povinnosti by přitom bylo možné připustit pouze ze zákonem stanovených důvodů, u nichž převáží zájem na zachování utajení této informace. I v těchto případech ale musí zákonodárce garantovat, aby posouzení příslušných orgánů, zda jsou dány důvody pro utajení této informace, nebylo svévolné, ale podléhalo povinně soudní kontrole (srov. též obdobné závěry obsažené v rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 2. března 2010 sp. zn. 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, zejména body 281 a 282). V této souvislosti Ústavní soud dodává, že nevidí důvod, pro který by se rozsah zákonem stanovených garancí ve vztahu k nařízení sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu měl z hlediska svého obsahu odlišovat, neplyne-li takovéto odlišení z povahy věci, od garancí stanovených ve vztahu k nařízení odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, a to bez ohledu na aktuální právní úpravu, neboť v obou případech je intenzita zásahu do práva na soukromí srovnatelná.

28. V neposlední řadě by měl zákonodárce zvážit účelnost stanovení podrobnějších pravidel pro obsah příkazu ke sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu, případně stanovení určitých formálních náležitostí samotné žádosti ze strany orgánů činných v trestním řízení u takového opatření. Vzhledem k ročnímu počtu žádostí o nařízení sdělení předmětných údajů, jenž v roce 2009 dokonce překročil čtvrt milionu, by bylo nepochybně iluzorní předpokládat, že se tyto žádosti v praxi neomezují toliko na sdělení nejnutnějších údajů a stručné odůvodnění. Z tohoto důvodu si lze představit, aby tyto nezbytné obsahové náležitosti byly vymezeny přímo na úrovni zákona. Jejich smyslem by

bylo přitom zabezpečit, že soudce bude při svém rozhodování disponovat všemi potřebnými informacemi, jež jsou pro orgány činné v trestním řízení bez větších obtíží dostupné, např. informace o uživateli nebo majiteli uživatelské adresy či zařízení, lze-li takovéto údaje získat od příslušného provozovatele služeb elektronických komunikací, aniž by tím došlo k ohrožení účelu trestního řízení. K tomu je třeba dodat, že již dnes jsou některé obsahové náležitosti příkazu předmětem obecně uznávaného výkladu napadeného ustanovení (srov. Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. I. díl. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 748), přičemž jejich nerespektování může vést bez ohledu na absenci jejich zákonné úpravy k porušení základního práva dotčených jednotlivců na informační sebeurčení. V této souvislosti Ústavní soud zdůrazňuje požadavek důslednosti a efektivity soudní kontroly, a to zejména s ohledem na povahu daného řízení, které nepředpokládá účast protistrany před rozhodnutím soudu. Úloha soudu tak spočívá i ve „vyvažování" procesní situace, přičemž je nepřípustné, aby se soud dostal do pozice pouhého „pomocníka" veřejné žaloby, protože musí být vždy nestranný (nález sp. zn. II. ÚS 789/06, bod 17).

29. Již uvedené skutečnosti odůvodňují závěr, že napadené ustanovení neobstojí ve druhém kroku testu proporcionality, neboť zjišťování údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu ze strany orgánů činných v trestním řízení nepodmiňuje požadavkem nezbytnosti a pro jeho aplikaci nestanoví účinné prostředky kontroly, jež by umožňovaly účinnou ochranu základního práva na informační sebeurčení dotčených uživatelů v průběhu celého období, kdy tyto orgány disponují předmětnými údaji. Pro úplnost je však třeba uvést, že by neprošlo ani v jeho třetím a zároveň finálním kroku, jehož podstatou je posouzení proporcionality v užším smyslu. Napadené ustanovení totiž nepřikládá žádný význam povaze a závažnosti trestného činu, pro který je trestní stíhání vedeno, a to navzdory tomu, že tyto skutečnosti jsou již v obecné rovině významné pro výsledek poměřování v kolizi stojícího základního práva na informační sebeurčení a veřejného zájmu na předcházení a postihování trestných činů. Jinými slovy, tomuto veřejnému zájmu nelze ani za splnění výše uvedené podmínky potřebnosti přiznat přednost v předmětné kolizi pokaždé. Je naopak třeba vždy zvažovat, zda vzhledem k významu objektu určitého trestného činu, jenž měl být spáchán, převáží zájem na jeho stíhání nad právem jednotlivce rozhodovat sám o tom, zda a komu zpřístupní svá osobní data. Je věcí zákonodárce, aby určil, v případě kterých trestných činů tento veřejný zájem převažuje, přičemž ve svém rozhodnutí musí, obdobně jako např. v případě stanovení výše trestních sazeb, zohlednit jejich závažnost. Zbývá dodat, že ze stejných zásad vychází i omezení možnosti vydat příkaz k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 odst. 1 trestního řádu pouze na trestní řízení pro zvlášť závažný zločin nebo pro jiný úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva, byť zákonodárce mohl uvedený výčet trestných činů vymezit i jiným způsobem. Obdobně právní úprava uchovávání dat podle směrnice o data retenci stanoví, že jejím cílem je zajistit dostupnost těchto údajů pro účely vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů, k čemuž je třeba zdůraznit, že v tomto nálezu uvedené požadavky ve vztahu k zákonodárci nijak neznemožňují adekvátní transpozici této směrnice, nýbrž jsou naopak plně v souladu s jejím takto vymezeným účelem.

VIII.
Závěr

30. Lze shrnout, že ačkoliv § 88a trestního řádu obsahuje úplnou právní úpravu přístupu orgánů činných v trestním řízení k údajům o uskutečněném telekomunikačním provozu, tento přístup výslovně podmiňuje pouze tím, že předmětné údaje umožňuje zjistit výlučně k objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení. Posouzení splnění této podmínky sice svěřuje předsedovi senátu, resp. v přípravném řízení soudci, který rozhoduje o nařízení sdělení těchto údajů, její velmi obecné a neurčité vymezení při současné absenci bližší úpravy následné dispozice s těmito údaji ale s ohledem na to, že sdělení předmětných údajů představuje ve vztahu k dotčeným uživatelům služeb elektronických komunikací zásah do jejich základního práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení ve smyslu čl. 10 odst. 3 a čl. 13 Listiny a čl. 8 Úmluvy, nelze považovat za dostatečné. Zákonodárce do napadeného ustanovení především nijak nepromítl požadavek proporcionality zásahu do základního práva s ohledem na sledovaný účel, neboť přístup k předmětným údajům upravil v podstatě jako běžný prostředek zaopatřování důkazů pro účely trestního řízení, a to dokonce vedeného pro jakýkoliv trest-

ný čin. Takovéto omezení přitom vzhledem k závažnosti předmětného zásahu do soukromé sféry jednotlivce obstojí toliko tehdy, bude-li respektovat podmínky vyplývající z principu proporcionality. To znamená, že přístup orgánů činných v trestním řízení k údajům o uskutečněném telekomunikačním provozu přichází v úvahu pouze za předpokladu, že účelu trestního řízení nelze dosáhnout jinak, že právní úprava obsahuje dostatečné garance, aby nedošlo k použití těchto údajů k jinému než zákonem předpokládanému účelu, a že omezení práva jednotlivce na informační sebeurčení není nepřiměřeným zásahem s ohledem na význam konkrétních společenských vztahů, zájmů nebo hodnot, jež jsou objektem trestného činu, pro který je vedeno předmětné trestní řízení. Tato omezení napadené ustanovení nerespektuje, přičemž tento nedostatek nelze odstranit ani prostřednictvím jím stanovené soudní kontroly. Soudy při svém rozhodování o nařízení sdělení předmětných údajů sice mohou poskytnout ochranu základnímu právu na informační sebeurčení s ohledem na skutkové okolnosti konkrétní věci, svoji judikaturou však nemohou nahrazovat absenci dostatečně určité zákonné právní úpravy, jež je ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny předpokladem omezení základních práv a svobod v obecné rovině.

31. Na základě výše uvedené argumentace Ústavní soud konstatuje, že napadené ustanovení je v rozporu se základním právem na respektování soukromého života v podobě práva na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 3 a čl. 13 Listiny, jakož i čl. 8 odst. 2 Úmluvy, neboť umožňuje orgánům činným v trestním řízení zasahovat do něj za účelem prevence a stíhání trestných činů způsobem neodpovídajícím požadavku proporcionality jeho omezení, vyplývajícímu ze zásady právního státu vyjádřené v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Pro úplnost zároveň dodává, že uvedený derogační důvod se sice obsahově nedotýká i § 88a odst. 2 trestního řádu, Ústavní soud však přistoupil k jeho zrušení, neboť vyhověním návrhu toliko ve vztahu k odstavci 1 napadeného ustanovení by se i tak stal obsoletním.

32. Závěrem Ústavní soud podotýká, že uvedené derogační důvody nelze vykládat tím způsobem, že samotná aplikace napadeného ustanovení měla v případě dotčených uživatelů služeb elektronických komunikací pokaždé za následek porušení jejich základního práva na soukromí. Napadené ustanovení i dosud umožňovalo, aby soud v konkrétní věci posoudil přiměřenost nařízení sdělení údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu z hlediska základního práva na informační sebeurčení a žádost orgánu činného v trestním řízení v neodůvodněných případech zamítl. Nelze tedy učinit apriorní závěr, že každým rozhodnutím vydaným na základě § 88a trestního řádu před vyhlášením tohoto nálezu ve Sbírce zákonů došlo k porušení základního práva nebo svobody dotčeného uživatele služeb elektronických komunikací. Rovněž tímto nálezem není dán žádný důvod, který by obecně bránil použití doposud získaných údajů o uskutečněném telekomunikačním provozu v rámci dokazování v trestním řízení. Oprávnění obecných soudů posoudit v rámci své rozhodovací činnosti, zda předmětným postupem orgánů činných v trestním řízení nedošlo k porušení základních práv nebo svobod, těmito závěry není dotčeno. Zároveň je Ústavní soud přesvědčen, že výše uvedené nedostatky vytvářejí významný prostor pro nepřiměřený nebo svévolný postup orgánů činných v trestním řízení při zjišťování a nakládání s předmětnými údaji, který vzhledem k možným budoucím negativním dopadům znemožňuje ponechání napadeného ustanovení v účinnosti na delší než jen minimálně potřebnou přechodnou dobu. Ústavní soud proto – i při vědomí přípravy nové právní úpravy – odložil účinnost derogačního výroku ve vztahu k napadenému zákonnému ustanovení pouze na dobu do 30. září 2012, kterou považuje za dostatečnou pro dovršení nového legislativního procesu.

33. Ze všech těchto důvodů rozhodl Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto nálezu.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišné stanovisko podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujala k rozhodnutí pléna soudkyně Ivana Janů.