



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., ve věci

žalobce: **X.X.**
zastoupený advokátem X.X.

proti
žalovanému: **Magistrát města Jihlavy**
sídlem Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava

o žalobě ze dne 21. 11. 2018 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v doručování písemností neoprávněné osobě v řízení vedeném pod sp. zn. SZ-MMJ/OD/13194/2017,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce dne 25. 7. 2017 udělil plnou moc společnosti ODVOZ VOZU, s. r. o., IČO: 037 24 026 (dále také „zmocněnec“), ke svému zastupování ve správním řízení vedeném žalovaným ve věci správního deliktu provozovatele vozidla dle § 125f a násl. zákona č.

361/2000 Sb., zákon o provozu na pozemních komunikacích, v rozhodném znění (dále jen „silniční zákon“), označeném spisovou značkou SZ-MMJ/OD/13194/2017/3. Plnou moc udělil též k úkonům souvisejícím a neudělil souhlas k dalšímu postoupení zmocnění třetí osobě. Tuto plnou moc předložil žalovanému 28. 7. 2017.

2. Žalovaný doručoval písemnosti zmocněnci, i když vedl řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 silničního zákona. Dne 21. 9. 2017 žalovaný doručil zmocněnci rozhodnutí o přestupku ze dne 20. 9. 2017. Tímto rozhodnutím bylo konstatováno, že žalobce je vinen ze spáchání přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 silničního zákona.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. V žalobě ze dne 21. 11. 2018 žalobce uvedl, že se teprve v souvislosti s předáním přestupkového spisu od zmocněnce (dle žalobcova tvrzení k tomu došlo dne 5. 10. 2018) dozvěděl, že proti němu bylo zahájeno řízení ve věci přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 silničního zákona a že v této věci bylo vydáno rozhodnutí. Veškeré písemnosti (zejm. oznámení o zahájení řízení, předvolání k ústnímu jednání, rozhodnutí prvního stupně, výzva k doplnění odvolání, výzva k doplnění rozsahu zmocnění) tedy byly doručovány zmocněnci neoprávněně, jelikož žalobce udělil plnou moc pouze k zastupování v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, nikoliv v řízení o přestupku řidiče. Jelikož žádný právní předpis žalovaného neopravňoval k zasílání předmětných písemností zmocněnci, jednalo se o nezákonný zásah.
4. Zásah dle tvrzení žalobce spočíval v dotčení jeho práv na ochranu osobních údajů, jelikož z oznámení o zahájení řízení a z rozhodnutí o přestupku se zmocněnec dozvěděl, že je žalobce obviněn s přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 silničního zákona, kdy je nařízeno ústní jednání, že došlo k vydání odsuzujícího rozhodnutí, jaká byla udělena sankce, jaké je odůvodnění rozhodnutí apod. Zmocněnec měl plnou moc k zastupování v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, což je diametrálně méně závažný přestupek než přestupek řidiče.
5. Došlo rovněž k porušení žalobcova práva na informační sebeurčení, neboť pouze žalobce má právo určit komu, kdy, za jakých okolností a jakým způsobem sdělí jaké informace o své osobě. Žalovaný však toto právo žalobce nerespektoval, neboť za žalobce rozhodl o tom, že zmocněnec bude informován o všech detailech jeho obvinění a následného odsouzení z přestupku řidiče.
6. Ve druhé části žaloby uvedl svůj nesouhlas a nesouhlas jeho advokáta s vyvěšením jejich osobních údajů Nejvyšším správním soudem na celosvětovou komunikační síť internet.
7. Vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby zásah žalovaného byl označen za nezákonný.

III. Vyjádření žalovaného

8. V podání ze dne 25. 1. 2019 žalovaný uvedl, že v průběhu řízení obdržel od žalobce plnou moc ke spisové značce, pod kterou řízení vedl. V dalším průběhu řízení vyzval žalobce k upřesnění plné moci a na základě této výzvy žalobce upřesnil rozsah zmocnění, kdy uvedl, že plná moc byla udělena jako procesní v rozsahu celého přestupkového řízení včetně řízení odvolacího.

IV. Replika žalobce

9. V podání datovaném v záhlaví ze dne 18. 2. 2018 (jedná se pravděpodobně o chybu v psaní, v nadpisu níže je uvedeno datum 25. 1. 2019, soudu bylo toto podání doručeno 22. 2. 2019) žalobce uvedl, že přestože spisová značka zůstala stejná, tak podstatná byla povaha řízení, která se podstatně změnila.
10. Upřesnění plné moci zaslal žalovanému zmocněnec a nikoliv žalobce, kterému výzva k upřesnění ani nebyla zaslána. K rozšíření plné moci nemohlo dojít, jelikož zmocněnec si takto jednostranně obsah svého zmocnění nemůže rozšiřovat. Navíc jako „přestupkové řízení“ lze od 1. 7. 2017 nazvat řízení o přestupku řidiče, tak také řízení o přestupku provozovatele vozidla.

V. Posouzení věci soudem

11. Krajský soud se v intencích žalobních bodů zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o existenci nezákonného zásahu ze strany žalovaného, přičemž shledal, že žaloba **není důvodná**.
12. Nejprve se soud zabýval podmínkami přípustnosti žaloby. Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
13. Podle § 83 soudního řádu správního *je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.*
14. Podle § 84 odst. 1 soudního řádu správního musí být žaloba podána *do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu*. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.
15. Podle § 85 soudního řádu správního je *žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*. Citované ustanovení konstruuje výjimku z nepřipustnosti žaloby, a to v případech, kdy se žalobce domáhá jen „určení, že zásah byl nezákonný.“ V případě tohoto typu žaloby tedy zákonodárce nepožaduje, aby žalobce vyčerpal jiné prostředky nápravy. Žaloba na určení, že zásah byl nezákonný, tak ztrácí povahu subsidiárního prostředku ochrany ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Žalobci se tak otvírá prostor pro podání určovací žaloby ke správnímu soudu, a to bez ohledu na to, zda si předtím střežil svá práva a využil jiné existující prostředky nápravy. O takový případ se jedná i v nyní projednávané věci, neboť žalobce se v petitu své žaloby výslovně domáhá určení, že zásah žalovaného spočívající v doručování neoprávněné osobě byl nezákonným.
16. Aktivní legitimace v řízení o žalobě ve smyslu § 82 soudního řádu správního svědčí každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace na straně žalobce je tedy tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli prokázání skutečnosti, že k přímému zásahu do práv žalobce skutečně došlo (to již je otázkou pro

posouzení žaloby ve věci samé). Žalobní tvrzení o přímém zkrácení žalobce na jeho právech postupem žalovaného – doručování písemností neoprávněné osobě – je zcela konkrétní a reálné. Existence potenciální možnosti nezákonného zásahu, který je způsoben nesprávným doručováním, byla vyslovena například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138. Soud tedy nemůže bez dalšího vyslovit, že by tvrzené přímé zkrácení na právech žalobce bylo z povahy věci vyloučeno, tj. že by tvrzené jednání pojmově nemohlo představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Tato podmínka řízení tedy je splněna.

17. Pokud jde o legitimaci pasivní, žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah.
18. Zvláštní komentář zasluhuje ještě otázka včasnosti podání žaloby. Žalobce uvádí, že se o nezákonném zásahu dozvěděl v souvislosti s předáním přestupkového spisu od zmocněnce, k čemuž došlo až dne 5. 10. 2018. Teprve tímto okamžikem se měl dozvědět, že proti němu bylo žalovaným zahájeno řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 silničního zákona a že v této věci bylo vydáno rozhodnutí. Ze správního spisu je zřejmé, že poslední písemností, která byla doručována přímo žalobci, bylo předvolání k podání vysvětlení ze dne 10. 7. 2017, to ještě za situace, kdy nebylo vedeno žádné správní řízení. Následné písemnosti již byly doručovány zmocněnci žalobce. Ze správního spisu tudíž nevyplývá okolnost, která by mohla relevantně zpochybnit tvrzení žalobce a soud jej považuje za potenciálně reálné a žalobu podanou ve dvouměsíční subjektivní lhůtě za včasnou.
19. V dalším se soud zabýval splněním podmínek podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Předpokladem pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu kumulativní naplnění těchto okolností: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka); srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, čj. 1 Aps 5/2012-38).
20. Soud dospěl k závěru, že v daném případě nemohlo dojít k přímému zkrácení žalobce na jeho právech.
21. Nejprve je třeba rekapitulovat relevantní obsah správního spisu.
22. Dne 8. 6. 2017 bylo příslušníkem Policie České republiky vyhotoveno oznámení o přestupku, ze kterého je zřejmé, že stejného dne bylo na blíže specifikovaném úseku pozemní komunikace změřeno motorové vozidlo jedoucí nedovolenou rychlostí, které bylo následně zastaveno v místě jízdní kontroly. Z oznámení se dále podává, že řidič zastaveného vozidla byl na místě kontroly identifikován (uvedení data narození/uvedení rodného čísla, čísla dokladu totožnosti, čísla řidičského průkazu) a jednalo se o osobu žalobce.
23. Dne 14. 7. 2017 bylo žalobci doručeno předvolání k podání vysvětlení ze dne 10. 7. 2017, sp. zn. SZ-MMJ/OD/13194/2017/3. V textu předvolání je uveden důvod předvolání, který spočívá v podání vysvětlení týkající se oznámeného přestupku ze dne 8. 6. 2017, kterého se měl žalobce dopustit na blíže specifikovaném úseku pozemní komunikace, tím že překročil nejvyšší dovolenou rychlost.

24. Dne 28. 7. 2017 zaslal zmocněnec žalovanému podání nazvané „odepření výpovědi X.X.“, jehož přílohou byla plná moc udělená žalobcem zmocněnci *pro zastupování ve správním řízení, které vede Magistrát města Jihlavy jako věcně a místně příslušný správní orgán, ve věci správního deliktu provozovatele vozidla dle § 125f a násl. silničního zákona označeném spisovou značkou SZ-MMJ/OD/13194/2017/3.*
25. Následné písemnosti již byly žalovaným doručovány přímo zmocněnci žalobce. V první řadě se jednalo o oznámení o zahájení správního řízení o přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 silničního zákona spojené s předvoláním k ústnímu jednání ze dne 18. 8. 2017. Dále zejména o rozhodnutí o přestupku ze dne 20. 9. 2017, výzvu k doplnění odvolání ze dne 9. 10. 2017, výzvu k doplnění odvolání ze dne 21. 12. 2017.
26. Zmocněnec podal dne 27. 9. 2017 proti rozhodnutí o přestupku prvního stupně blanketní odvolání. Toto na základě výzvy k doplnění ze dne 9. 10. 2017 specifikoval podáním doručeným žalovanému dne 15. 11. 2017 tak, že odvolání bylo určeno žalovanému a směřovalo proti rozhodnutí sp. zn. MMJ/OD/13194/2017/9. Následně doplnil na základě výzvy k doplnění ze dne 21. 12. 2017 podáním doručeným žalovanému dne 25. 1. 2018, že mu žalobce udělil plnou moc procesní v celém rozsahu přestupkového řízení včetně řízení odvolacího.
27. Dle ustanovení § 33 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), platí, že *účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Zmocnění může být uděleno: a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení; b) pro celé řízení; c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo; d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.*
28. Ustanovení § 34 odst. 2 říká, že *s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.* Odstavec 3 říká, že *v pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení.*
29. Z citovaných ustanovení vyplývá, že plná moc slouží k prokázání existujícího vztahu zastoupení mezi zmocnitelem (žalobce) a zmocněncem. Správní orgán musí vyhodnotit, zda plná moc prokazuje vztah zastoupení dopadající na jím vedené řízení a v jakém rozsahu lze zastoupení v konkrétním řízení vykonávat. Plná moc tedy podléhá interpretaci ze strany správního orgánu, při které lze vycházet ze standardních pravidel pro interpretaci právních jednání.
30. Pro soud ovšem bylo pro účely rozhodnutí věci zásadní, zda žalobce vůbec mohl být výše uvedeným doručováním zmocněnci přímo zkrácen na svých právech. Žalobce tvrdil pouze dotčení svých hmotných práv (porušení ochrany osobních údajů a narušení práva na informační sebeurčení), přičemž veskrze všechny argumenty, které v této souvislosti žalobce předkládá, považuje soud za snahu o umělé vykonstruování existence zásahu.
31. Generálně sice nelze situaci přímého dotčení práv v obdobných situacích vylučovat, nicméně s ohledem na výše rekapitulovaný vývoj případu je veškerý žalobcem spatřovaný „zásah“ pouze iluzorní povahy. K tomu soud dospěl na základě následujících úvah.

32. Vzhledem k tomu, že existence vztahu zastoupení mezi žalobcem a zmocněncem ve věci předmětného skutku je skutečností nespornou (spornou byla pouze okolnost, zda měl být žalobce zastoupen jako řidič nebo jako provozovatel vozidla), tak soud nevidí žádnou možnost, jak by mohlo dojít k dotčení právní sféry žalobce „sdílením“ jeho osobních údajů se zmocněncem. Byl to právě žalobce, kdo se v návaznosti na předvolání k podání vysvětlení nechal zmocněncem zastoupit, přičemž skutek, který měl být předmětem podání vysvětlení, již byl v tu dobu nezaměnitelně identifikován.
33. Tvrdí-li nyní žalobce, že se zmocněnec měl neprávem dozvědět o tom, že byl potrestán za spáchání rychlostního přestupku, což považuje za diametrálně závažnější delikt, než kdyby odpovídal za správní delikt provozovatele vozidla, tak ani v tomto ohledu soud nespatřuje přímé dotčení práv žalobce ve smyslu § 82 soudního řádu správního.
34. Soud na rozdíl od žalobce spatřuje souvislost i v závažnosti obou deliktů. Ačkoliv je odpovědnost za správní delikt provozovatele vozidla založena na odlišné konstrukci než odpovědnost za rychlostní přestupek řidiče, shodují se v ochraně stejného objektu – bezpečnost silničního provozu. Dle soudu nelze z toho, že za spáchání správního deliktu provozovatele vozidla není zároveň ukládáno bodové hodnocení, vyvozovat *diametrálně méně závažnou* povahu obou deliktů. Bodové hodnocení lze dle zákonné úpravy sice ukládat pouze konkrétním řidičům a nikoliv provozovatelům vozidla (srov. § 123a silničního zákona), nicméně i provozovatel vozidla je trestán v souvislosti s ohrožením bezpečnosti silničního provozu, a to obdobným způsobem jako pachatel rychlostního přestupku. To vyplývá jednoznačně z toho, že za správní delikt provozovatele vozidla se rozmezí pro uložení sankce ve formě pokuty určuje ve smyslu § 125f odst. 3 silničního zákona podle *rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje, pokuta však nepřevyší 10 000 Kč*. V případě rychlostních přestupků ovšem zákon ani s vyšším rozmezím pokuty nepočítá [srov. § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 až 4 silničního zákona]. Závažnost obou typů deliktů bude tedy dle soudu spíše obdobná a nikoliv diametrálně odlišná.
35. Dle soudu dále nelze zcela odhlížet ani od vzájemné procesní souvislosti obou deliktů (primární povaha rychlostního přestupku řidiče a subsidiární povaha správního deliktu provozovatele vozidla). V tomto ohledu je třeba říci, že v nynějším případě bylo již z předvolání k podání vysvětlení zřejmé, že prověřovaný přestupek má spočívat ve skutku, kterého se měl dopustit sám žalobce jako řidič. Žalobce byl nadto na místě identifikován policejní hlídkou. S ohledem na onu procesní závislost obou deliktů soud vychází z toho, že nechal-li se žalobce v dané věci zastoupit zmocněncem, dal implicitní souhlas k tomu (resp. mohl důvodně předpokládat), že se zvolený zmocněnec v rámci obhajoby žalobce dozví i o souvisejících okolnostech případu.
36. Je sice pravdou, že finální stanovisko žalovaného se zmocněnec mohl dozvědět teprve doručením rozhodnutí žalovaného. Soud se ovšem domnívá, že v případě zastoupení zmocněncem, který se předmětné agendě v podstatném rozsahu věnuje a zastupuje množství řidičů v obdobných případech (což je soudu známo z úřední činnosti), lze spíše předpokládat, že tuto informaci vnímá z čistě právně-procesního hlediska, aniž by z ní vyvozoval jakékoliv hodnotové soudy způsobilé negativně ovlivnit právo žalobce na jeho soukromí, či informační sebeurčení.
37. Soud tedy uzavírá tím, že nezpochybňuje právo žalobce určovat jaké údaje a okolnosti týkající se jeho osoby bude poskytovat dalším subjektům, nicméně nesdílí přesvědčení, že

by samotné povědomí jím zvoleného zmocněnce o spáchání dopravního přestupku žalobcem mělo představovat jakýkoliv přímý zásah do jeho práv.

VI. Závěr a náklady řízení

38. Vzhledem k výše uvedenému soud dospěl k závěru, že postup žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. SZ-MMJ/OD/13194/2017, spočívající v doručování písemností zmocněnci, nepředstavoval nezákonný zásah. Proto žalobu jako nedůvodnou v souladu s § 87 odst. 3 soudního řádu správního zamítl.
39. O náhradě nákladů soudního řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
40. Žalobce ve věci úspěch neměl, tudíž nemá právo na náhradu nákladů. Žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 4. června 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu