



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce: **Ing. V. K.**, zast. Mgr. Janem Urbanem, advokátem se sídlem Ak. Heyrovského 1178, Hradec Králové, proti žalovanému: **Magistrát města Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal u krajského soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, konkrétně žalovaného, a to z níže uvedených důvodů.

Dne 29. 2. 2012 při ústním slyšení na správním odboru žalovaného si žalobce v postavení navrhovatele řízení pořídil na začátku jednání svým mobilním telefonem tři fotografie referentky M. V. a její zapisovatelky P. V.. Zda může fotografie poříditi si předem nedovolil. Referentka V. mu následně focení zakázala a příkazem ho přinutila, aby pořízené fotografie z telefonu vymazal. Telefonicky se rovněž radila s vedoucí správního odboru Ing. D., která jí potvrdila, že fotografování při ústním jednání před správním orgánem je zakázané.

-2-

Uvedené bylo zachyceno v protokole o jednání, který žalobce ocitoval a přiložil současně jako přílohu. Uvedený protokol podepsal.

Dle žalobce došlo uvedeným jednáním žalovaného k porušení ústavní zásady vyplývající z čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, která umožňuje každému činit to, co není zákonem zakázáno, a zároveň nebýt nucen činit něco, co zákon neukládá. Svůj názor podpořil odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího soudu, Ústavního soudu a rozhodovací činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů.

V dalším bodu žaloby žádal přiznání odškodnění za nezákonný postup žalovaného a to ve výši 75. 000,- Kč. Jednání žalovaného totiž zapůsobilo velmi nepříznivě na jeho zdravotní stav.

V závěru žaloby popsal žalobce cíl pořizování fotografií. Snažil se prokázat průběh tohoto jednání v zájmu ochrany svých práv, protože měl se zaměstnanci přestupkového oddělení správního odboru žalovaného v minulosti špatné zkušenosti. Chtěl zachytit, že jednání dne 29. 2. 2012 není přítomen ani vedoucí přestupkového oddělení Mgr. U., ani vedoucí správního odboru Ing. D., kteří jinak na jednání v jeho kauzách pravidelně docházeli. Cílem bylo tedy zadokumentovat, že referentka V. tentokrát jednala osamoceně a v rozporu s platnými zákony. Zapisovatelku si fotil proto, že ji měla referentka V. pro jeho případ speciálně zapůjčenu z kanceláře vedoucího přestupkového oddělení. Chtěl zachytit rovněž výraz referentky V., která se mu zdála vůči jeho osobě zaujatá a arogantní. Jeho obavy, že jmenovaná bude v nepřítomnosti nadřizených porušovat právní předpisy, se potvrdily zákazem fotografování a výhrůžkou uložení pořádkové pokuty.

Žalobce požadoval potvrzení jeho práva vyfotit si referentku správního orgánu a prohlášení zákazu fotografování ze dne 29. 2. 2012, pokynu k vymazání pořízených fotografií a výhrůžky udělením pořádkové pokuty za nezákonné a neplatné. Dále požadoval přiznání nemajetkové újmy způsobené nezákonným postupem žalovaného ve výši 75. 000,- Kč.

Po ustanovení zástupce žalobce žalobu ještě doplnil a současně omezil. Znovu popsal průběh ústního jednání konaného dne 29. 2. 2012 a zopakoval i svoji právní argumentaci. Osoby jednající za správní orgán dle něho nepozbývají sice práva zaručená v § 12 a § 13 občanského zákoníku, ale tato ustanovení nelze aplikovat v plné šíři. Jejich projevy totiž byly v dané chvíli projevem správního orgánu, nikoliv projevem osobní povahy. Jejich souhlas k pořizování fotografií u jednání tedy nebyl nutný. Jednání žalovaného směřovalo vůči němu a bylo nejen nezákonné, ale dokonce protiústavní, a to právě v důsledku porušení výše uvedených ústavních zásad, mylné interpretace zákonů České republiky a zneužití úřední moci. Navíc vzhledem k souhlasu vedoucí správního odboru Ing. D. s tímto postupem, vzniká na straně žalobce důvodná obava, že k opakování tohoto jednání dojde i v jiných řízeních před žalovaným, v nichž žalobce vystupuje. Žalobce zdůraznil, že má na zřeteli také společenský zájem na tom, aby obdobné jednání ve všech relevantních věcech bylo napříště soudem zakázáno a nedocházelo tak

k plošnému porušování práva žalovaným, a to nejen vůči němu, ale i vůči dalším subjektům.

Žalobce v návaznosti na to upravil žalobní petit tak, že navrhl, aby krajský soud

- I. určil, že zásah žalovaného spočívající v zákazu pořizování fotografií osob jednajících dne 29. 2. 2012 jménem žalovaného ve věci vedené žalovaným pod č. j. MMHK/012300/2012 byl nezákonný,
- II. žalovanému napříště zakázal neznemožňovat žalobci pořizování záznamů z jednání před žalovaným.

Žalobu v té části, v níž se domáhal přiznání nemajetkové újmy ve výši 75. 000,- Kč a prohlášení výhrůžky správního orgánu, že žalobci bude udělena pořádková pokuta, za neplatnou a nezákonnou, vzal žalobce zpět.

Žalovaný podal k žalobě vyjádření. Konstatoval, že jediná úprava pořizování obrazového nebo zvukového záznamu je ve správním řádu obsažena v § 18, který navazuje na § 12 odst. 2 občanského zákoníku. Oprávnění pořídit z jednání zvukový nebo obrazový záznam však toto ustanovení nepřiznává účastníkům řízení ani dalším přítomným osobám. Pokud tedy tyto osoby chtějí zvukový nebo obrazový záznam ostatních přítomných osob pořídit, musí respektovat obecnou úpravu obsaženou v § 12 občanského zákoníku. K takovému postupu je nezbytně nutný předchozí souhlas osob, které mají být fotografovány. Navíc pořizování těchto fotografií nemělo v dané věci ani žádný relevantní vztah k vedenému jednání.

Zcela v souladu s § 13 občanského zákoníku byl i požadavek úředních osob, aby žalobce přestal při jednání pořizovat jejich obrazové snímky a ty pořízené vymazal ze svého mobilního telefonu. Nelze také opominout čl. IV. odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Tím je v daném případě § 11 a násl. občanského zákoníku. Rozhodnutí soudů a Úřadu pro ochranu osobních údajů, kterých se žalobce dovolává, se pak dle žalovaného nevztahují na skutkový stav projednávané věci.

Ohledně žalobního návrhu pod bodem II. žalovaný sdělil, že dle jeho názoru takové rozhodnutí nemůže být soudem z povahy věci vůbec vydáno. Jednalo by se totiž o jakési předběžné opatření bez vztahu ke konkrétnímu pořizování záznamu. Pokud někdy v budoucnu bude žalobce jako účastník řízení chtít si pořídit z jednání záznam, tak pokud budou splněny všechny zákonné podmínky pro jeho pořízení, nebude mu žalovaný v takové činnosti bránit.

Navrhl proto, aby krajský soud žalobu v plném rozsahu zamítl.

Žalobce podal k vyjádření žalovaného ještě repliku. Znovu uvedl, že své právo na pořízení obrazového a zvukového záznamu odvozuje ze skutečnosti, že takové

chování není zákonem zakázáno. Nepopřel, že v daném případě je třeba aplikovat obecnou právní úpravu, aplikaci § 11 až § 13 občanského zákoníku však s ohledem na skutečnost, že šlo o pořizování obrazového záznamu osob jednajících jménem správního orgánu při výkonu veřejné moci, považoval za nepřípustnou. U obou osob, které se mohly cítit konáním žalobce postiženy, docházelo v dané situaci k výkonu povolání a to přímo ve vztahu k probíhajícímu jednání. Rovněž charakter veřejnosti přestupkového jednání nemůže být naplněn pouhou přístupností místnosti, v níž je jednání vedeno a musí být chápán značně širěji. Proto nemohlo dojít ani k porušení č. IV odst. 2 Listiny, neboť právě v daném případě není pro činnost žalobce mez v zákoně vytyčena. Požadavek v bodě II. žalobního petitu odůvodnil žalobce běžnou praxí, kterou žalovaný aplikuje ve vztahu k účastníkům řízení. Ze své zkušenosti ví, že žalovaný dané jednání zakazuje opakovaně. Jeho snaha o nápravu tak směřuje nejen k danému řízení, jež proběhlo, ale i napříště.

Krajský soud posoudil věc podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání, když s tím žalobce i žalovaný výslovně souhlasili. O věci usoudil následovně.

Předně konstatoval, že mezi oběma stranami je nesporný skutkový stav věci, tak jak byl popsán žalobcem v žalobě, a který potvrzuje rovněž obsah protokolu o ústním jednání ze dne 29. 2. 2012 založený ve správním spise.

Dle § 82 s. ř. s. se 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 žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

V dané věci spatřoval žalobce nezákonný zásah v tom, že mu správní orgán zakázal pořizování fotografií úředních osob jednajících jménem žalovaného při ústním jednání v přestupkovém řízení, jehož se žalobce účastnil z pozice navrhovatele.

Faktické jednání správních orgánů musí pro to, aby bylo „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s., naplňovat mj. dva znaky : 1) musí jít o aktivitu (úkon), nemůže se jednat o pasivitu (nekonání) správního orgánu, a 2) úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54; dostupný na www.nssoud.cz).

Uvedené faktické předpoklady pro to, aby teoreticky přicházelo v úvahu jako nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s., shora popsané jednání žalovaného bezpochyby naplňuje. Jednalo se o aktivitu správního orgánu, v důsledku které byl žalobce

povinen zdržet se určité činnosti, konkrétně fotografování úředních osob při ústním jednání.

Krajskému soudu tak zbývalo posoudit, zda tento zásah žalovaného vůči žalobci byl v souladu se zákonem či nikoliv, tedy zda se jednalo o zásah nezákonný, v důsledku něhož došlo ke zkrácení žalobcových práv, jak předpokládá ustanovení § 82 s. ř. s.

Předně nutno konstatovat, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jakožto procesní předpis, kterým se předmětné správní řízení v zásadě řídilo (s výjimkou speciální procesní úpravy obsažené v zákoně o přestupcích), neobsahuje ustanovení, které by výslovně upravovalo problematiku pořizování zvukových či obrazových záznamů ze strany účastníků správního řízení (na rozdíl například od úpravy řízení soudního). Ustanovení § 18, které se věnuje institutu protokolu, ve svém odst. 1 uvádí, že o ústním jednání a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol. Kromě protokolu lze též poříditi obrazový nebo zvukový záznam.

Tuto možnost tedy dává zákon výslovně pouze správnímu orgánu, když pořízení obrazového nebo zvukového záznamu je na jeho uvážení. Jedná se o tzv. úřední licenci podle § 12 odst. 2 občanského zákoníku. Dle něho svolení fyzické osoby s pořízením nebo použitím písemností osobní povahy, podobizen, obrazových snímků nebo obrazových a zvukových záznamů týkajících se této osoby není třeba, použijí-li se k účelům úředním na základě zákona. Toto ustanovení navazuje na odst. 1 téže normy, který zakotvuje obecnou zásadu, že písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením.

Správní orgán tedy má zákonné svolení poříditi obrazový nebo zvukový záznam průběhu úkonu v řízení, o kterém se má sepsat protokol, aniž by k tomu musel mít souhlas dotčených osob, které se budou tohoto úkonu účastnit. Jedná se tedy o úkon správního orgánu, nikoliv o úkon účastníka řízení. Jak už krajský soud uvedl shora, o možnosti účastníků řízení pořizovat si obrazové nebo zvukové záznamy z úkonů v řízení, o nichž se sepisuje protokol, správní řád mlčí.

Krajský soud je z toho důvodu toho názoru, že pro ochranu osobnostních práv mezi účastníky řízení navzájem, resp. pro ochranu osobnostních práv úředních osob vůči účastníkům řízení, platí obecná ustanovení občanského zákoníku pro ochranu těchto práv, tedy zejména jeho § 11 až § 13 (srovnej např. JUDr. Josef Vedral, Ph. D. : Správní řád. Komentář. II. Aktualizované a rozšířené vydání – BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012).

V zásadě tedy mohou účastníci řízení pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy z úkonů v řízení, o nichž se sepisuje protokol, pouze se souhlasem podle § 12 odst. 1 občanského zákoníku.

Dle krajského soudu však uvedený závěr nelze učinit bezvýhradně. Lze si totiž představit případy, kdy bude docházet ke střetu práva na ochranu osobnosti s právy jinými, v daném případě s právy účastníka správního řízení na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů vymezených v hlavě II. části první správního řádu. Konkrétně například s právem na to, aby věc byla projednána v souladu se zákonem (zásada zákonnosti správního řízení - § 2 odst. 1), aby správní orgány některé z účastníků řízení nezvýhodňovaly (zásada nestranného postupu správních orgánů a rovného přístupu k dotčeným osobám - § 2 odst. 4, § 7 odst. 1), nebo aby se úřední osoby chovaly vůči dotčeným osobám zdvořile a vycházely jim vstříc (zásada charakterizující veřejnou správu jako službu veřejnosti - § 4 odst. 1).

Mohou tedy, byť zřejmě výjimečně, nastat situace, kdy zájem na ochraně některého z uvedených práv účastníka řízení převýší pro svoji intenzitu zájem na ochraně osobnostních práv úřední osoby. V takovém případě vznikne účastníkovi řízení právo zdokumentovat průběh úkonu v řízení, o němž se sepisuje protokol, formou obrazového či zvukového záznamu. Prvotním předpokladem pro takový závěr však bude, že účastníkem správního řízení pořízený obrazový či zvukový záznam bude způsobilý uvedenou skutečnost prokázat.

V daném případě chtěl žalobce zdokumentovat průběh ústního jednání a prokázat tím, že vůči němu úřední osoby přistupují zaujatě, jednají s ním arogantně a porušují právní předpisy. Za tím účelem hodlal pořídit fotografie úředních osob účastnících se ústního jednání, a to odborné referentky posuzující předmětnou věc a zapisovatelky sepisující z jednání protokol.

Dle krajského soudu však pořízení fotografií z ústního jednání nemohlo žalobcem uvedený účel naplnit. Fotografie jako takové totiž nejsou způsobilé vlastní průběh jednání a chování na něm přítomných osob jakkoliv zdokumentovat. Z fotografií přítomných úředních osob nelze zjistit, zda jednání probíhalo v souladu s právními předpisy, zda jednaly se žalobce zdvořile či nikoliv, případně zda při jednání žalobce vůči dalšímu účastníkovi řízení (údajnému přestupci) znevýhodňovaly. Důkazní hodnota takových fotografií ve vztahu k žalobcovým tvrzením a skutečnostem, které fotografiemi chtěl prokázat, by byla nulová.

Pokud tedy postup žalobce (pořízení fotografií úředních osob při ústním jednání) k prokázání, že jeho zájem coby účastníka řízení na dodržení zásad správního řízení správními orgány převážil v daném případě nad zájmem na ochraně osobnosti úředních osob, nebyl k prokázání takové skutečnosti vůbec způsobilý, nemohl krajský soud posoudit věc jinak, než že k takovému postupu nebyl žalobce oprávněn. Důvod pro přípustnou výjimku ze zásady priority ochrany osobnostních

práv úředních osob vůči účastníkům řízení, v daném případě tedy i vůči žalobci, tak neshledal.

Krajský soud proto uzavírá, že účastník správního řízení vedeného dle správního řádu má právo na pořízení obrazových a zvukových záznamů z úkonů v řízení, o nichž se sepisuje protokol, bez souhlasu přítomných úředních osob zcela výjimečně a to například tehdy, pokud prokáže, že zájem nad dodržováním základních zásad činnosti správního orgánu v daném případě převáží nad zájmem na ochranu osobnostních práv úředních osob. K prokázání takového účelu nejsou způsobilé fotografie úředních osob pořízené účastníkem řízení v průběhu ústního jednání.

Pokud tedy úřední osoby nedaly žalobci souhlas k pořizování svých fotografií při jednání, nebyl žalobce oprávněn s ohledem na znění § 12 odst. 1 občanského zákoníku takové fotografie pořizovat. Zákaz správního orgánu pořizovat fotografie úředních osob, který byl reakcí na skutečnost, že žalobce několik fotografií již učinil, tak byl plně v souladu s citovaným zněním občanského zákoníku. Tedy nebyl nezákonným zásahem ve znění jeho zákonné definice obsažené v § 82 s. ř. s.

Krajský soud považuje za vhodné vyjádřit se stručně rovněž k námitce žalobce, že žalobu podává rovněž ve veřejném zájmu, aby k podobnému jednání žalovaného nedocházelo také v podobných případech u jiných subjektů. Soudní řád správní institut veřejného žalobce (tedy subjektu, který je oprávněn podat žalobu k ochraně veřejného zájmu) zakotvuje a to ve svém § 66. Ten je však systematicky zařazen pod díl 1 hlavy II. s. ř. s., tedy týká se výhradně pouze žalob proti rozhodnutím správního orgánu. Nelze jej tak aplikovat v případě řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu upraveného v díle 3 hlavy II. s. ř. s.

Krajský soud ještě dodává, že ani v případě ustanovení § 66 s. ř. s. nepřichází aktivní legitimace žalobce coby žalobce veřejného v úvahu. Uvedené ustanovení totiž obsahuje taxativně omezený výčet subjektů oprávněných k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Fyzická osoba takovou žalobu bez dalšího oprávněna podat není (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 8 As 24/2006-60; dostupný na www.nssoud.cz).

Krajskému soudu proto nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou v souladu s ustanovením § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítnout.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto na náhradu nákladů řízení právo. Žalovaný náklady řízení neuplatnil a krajský soud ze soudního spisu ani nezjistil, že by mu nějaké vznikly. Rozhodl proto tak, jak je uvedeno ve výroku II. rozsudku.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 9. května 2013

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu