

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Ing. V. K.,** zastoupený Mgr. Janem Urbanem, advokátem, se sídlem Heyrovského 1178, Hradec Králové, proti žalovanému: **Magistrát města Hradec Králové,** Československé armády 408/51, Hradec Králové, na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 5. 2013, č. j. 30 A 68/2012 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

III. Ustanovenému zástupci stěžovatele **Mgr. Janu Urbanovi, se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč. Přiznaná částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto usnesení. Náklady zastoupení stěžovatele nese stát.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

Žalobce (dále též *„stěžovatel“*) se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též *„krajský soud“*) domáhal určení, že jednání žalovaného, který během ústního jednání dne 25. 7. 2012 zakázal stěžovateli pořizovat videozáznam osob jednajících

jménem žalovaného ve věci vedené pod č.j. P/2812/2011/OS1/Vim, bylo nezákonné. Stěžovatel též navrhl, aby krajský soud vyslovil žalovanému zákaz znemožňovat stěžovateli pořizování záznamů jednání před žalovaným.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem z 9. 5. 2013, č. j. 30 A 68/20102 - 44. Jednání žalovaného neposoudil jako zásah správního orgánu ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*"). Krajský soud konstatoval, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen „*správní řád*"), neupravuje pravidla pořizování zvukových či obrazových záznamů; podle soudu pouze § 18 správního řádu opravňuje správní orgány bez souhlasu účastníků v souladu s tzv. úřední licencí podle §12 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, pořizovat obrazový nebo zvukový záznam o úkonech v řízení, o kterých se pořizuje protokol.

Krajský soud je toho názoru, že ochrana osobnostních práv účastníků řízení navzájem a úředních osob vůči účastníkům řízení podléhá obecné právní úpravě podle občanského zákoníku. Účastníci řízení proto mohou pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy z úkonů v řízení, o nichž se sepisuje protokol, pouze se souhlasem podle § 12 odst. 1 občanského zákoníku. Podle krajského soudu však mohou nastat situace, kdy zájem na ochraně některého z principů správního řízení převáží nad zájmem na ochranu osobnostních práv úředních osob a v takovém případě vznikne účastníkovi řízení právo dokumentovat obrazovým či zvukovým záznamem průběh úkonu v řízení, o němž se sepisuje protokol. V tomto případě však podle názoru krajského soudu potom bude, aby byl pořízený záznam způsobilý uvedenou skutečnost prokázat.

Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel zamýšlel obrazovým záznamem dokumentovat průběh ústního jednání a prokázat tím, zda s ním úřední osoby jednají arogantně, zaujatě a zda porušují právní předpisy. Podle názoru krajského soudu však musel stěžovatel předem informovat úřední osoby o záměru a důvodu pořízení záznamu, aby tyto úřední osoby mohly kvalifikovaně posoudit, zda jsou na straně stěžovatele dány důvody pro pořízení záznamu, a rozhodnout, zda pořízení záznamu účastníkovi povolí. Důvody svého postupu musí správní orgán poté podrobně rozvést v protokole o úkonu.

Krajský soud z protokolu o ústním jednání zjistil, že žalovanému vůbec nebyly známy důvody, pro které chtěl stěžovatel vyhotovit záznam, a proto žalovaný nepochybil, pokud zakázal stěžovateli pořízení záznamu. Krajský soud konstatoval, že k jinému závěru nedospěl s ohledem na skutečnost, že se stěžovatel dovolával zkušeností z dřívějších ústních jednání před žalovaným, na základě kterých měl pojmout nedůvěru v činnost úředních osob. Podle soudu se totiž jedná o nekonkrétní a obecně formulovanou námitku, která nemůže odůvodnit oprávnění stěžovatele pořídit záznam. Podle soudu bylo rovněž na stěžovateli, aby ve správním řízení využil procesních prostředků obrany proti postupu správního orgánu, např. aby využil možnosti namítnout podjatost úředních osob podle § 14 správního řádu, měl-li pochyby o nestranném projednání věci. Krajský soud krátce rovněž konstatoval, že ač se toho stěžovatel domáhal, neměl aktivní legitimaci podle § 66 s. ř. s., k podání žaloby o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve veřejném zájmu, neboť citované ustanovení svěřuje podání žaloby ve veřejném zájmu jen taxativně vyjmenovaným subjektům v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

II. Kasační stížnost

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel včasnou kasační stížnost, v níž uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel namítá, že se krajský soud v rozsudku dostatečně nevypořádal s námitkou, že k pořizování záznamu z jednání stěžovatel přistoupil z důvodu arogantního, neprofesionálního a urážlivého jednání úředních osob. Stěžovatel je přesvědčen, že mu musí být dána možnost bránit se jím zvoleným postupem v případě, že přístup správního orgánu vůči stěžovateli překročí zákonem vytýčenou či únosnou mez a dojde k vulgarizmům či diskriminaci; je nepřijatelné znemožnit účastníkovi řízení tento postup, pakliže o něj před jednáním nepožádal. Stěžovatel podotkl, že nelze očekávat získání eventuálního souhlasu úřední osoby v průběhu jednání, kdy úřední osoba již nevhodně jedná. Stěžovatel poukázal na to, že s úředními osobami měl negativní zkušenosti při předchozích jednáních, podle jeho názoru musí být všem osobám jednajícím před správním orgánem dána možnost zachytit exces správního orgánu, ať je o dokumentování jednání úřední osoba zpravena či nikoliv.

Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem soudu, že by měl ve správním řízení vznést námitku podjatosti či stížnost k jednání úředních osob. Stěžovatel se domnívá, že případná stížnost by s řízením o nezákonném zásahu nesouvisela, byla by pouze přímým důsledkem porušení etických či zákonných norem úřední osobou a nelze očekávat, že souhlas k pořízení záznamu by dala osoba, proti níž by měl být tento prostředek použit. Podle stěžovatele by názor soudu znamenal, že účastník řízení, pokud nezíská souhlas s pořízením záznamu, by musel doufat, že se úřední osoba daného jednání nedopustí a pokud by taková situace nastala, musel by se s ní poté pouze smířit. Stěžovatel současně odmítl názor soudu, že by měl do protokolu dostatečně odůvodnit, z jakého důvodu chce pořídit záznam. Současně se však soud nezabýval tím, zda žalovaný stěžovatele o této možnosti poučil a byla-li mu k tomu dána možnost.

Podle stěžovatele vyplývá z rozsudku krajského soudu, že nabude-li účastník řízení dojmu, že do jeho práv je zasahováno nad rámec vytýčený zákonem, je oprávněn toto porušení dokumentovat. V tomto případě podle stěžovatele není pořizování záznamu podmíněno předchozím souhlasem, což je otázka, kterou krajský soud v rozsudku měl pominout.

Žalovaný se se závěry krajského soudu ztotožnil a odkázal na svá předchozí vyjádření. Je názoru, že ve správních řízeních není účastníku dovoleno bez předchozího souhlasu přítomných osob pořizovat obrazové záznamy a v těchto řízeních bude třeba souhlasu k pořizování obrazových záznamů fyzických osob vždy. Žalovaný připomenul, že v případě přestupkových jednání není přítomna jen úřední osoba, ale též osoba obviněného, pro kterého může být pořizování obrazového záznamu stresujícím faktorem. Žalovaný analogicky k § 6 zákona č. 6/2002 Sb. dovozuje, že při absenci právní úpravy nelze dát stěžovateli za pravdu, že nebylo třeba požádat o souhlas s pořizováním fotografií. Žalovaný je názoru, že pokud je možno připustit pořízení obrazového záznamu za zcela mimořádných podmínek, nelze tak činit zcela svévolně. Žalovaný podotkl, že záměrem stěžovatele nebylo dokumentovat jednání, ale pořídit videozáznam osob účastnících se jednání.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Stěžovatel krajskému soudu a Nejvyššímu správnímu předestřel důvody, jež by ho měly dle jeho názoru opravňovat k pořízení obrazového záznamu při ústním jednání bez souhlasu úředních osob; krajský soud podle stěžovatele pochybil, pokud se s těmito tvrzenými důvody dostatečně nevypořádal.

Článek 10 Listiny základních práv a svobod zaručuje každému právo na ochranu osobnosti, ochranu soukromého a rodinného života a osobních údajů (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 31/2012 z 23. 1. 2013). Z tohoto práva nejsou vyloučeni ani politikové a ostatní veřejně činné osoby (např. soudci), resp. veřejnosti známé osoby, byť se u těchto osob připouští vyšší míra zásahů do osobnostních práv; přitom je potřebné vždy zkoumat, zda právu na ochranu osobnosti není dána přednost oproti jinému lidskému právu (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu z 28. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 2305/2007, usnesení z 10. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2591/2011, IV. ÚS 154/97, rozsudky Evropského soudu pro lidská práva z 2. 11. 2006, Kobenter a Standard Verlags proti Rakousku, stížnost č. 60899/00, ze 17. 12. 2004, Cumpana a Mazare proti Rumunsku, stížnost č. 33348/96).

Vycházeje z výše uvedeného je Nejvyšší správní soud toho názoru, že ani úřední osoba, ačkoli ve správním řízení vystupuje jménem orgánu veřejné správy, nemůže být omezena ve svém právu na ochranu osobnosti. Oprávnění účastníka řízení pořizovat obrazové a zvukové záznamy úředních osob ve správním řízení se proto, jak správně vyložil krajský soud, zakládá podle § 12 odst. 1 občanského zákoníku teprve svolením těchto osob.

Rozhodovací praxe Nejvyššího soudu v ochraně osobnostních práv fyzických osob ovšem připustila výjimku, tou může být záznam hovorů fyzických osob; pokud k němu dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti, tyto hovory zpravidla nemají charakter projevů osobní povahy, a proto by zvukovým záznamem pořízeným bez svolení této osoby nemohlo dojít k zásahu do jejích osobnostních práv ve smyslu ustanovení § 12 odst. 1 občanského zákoníku (srov. usnesení Nejvyššího soudu z 11. 5. 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004).

Z protokolu o ústním jednání jednoznačně vyplývá, že stěžovatel bez svolení počal vyhotovovat digitální kamerou obrazový a zvukový záznam úředních osob a nijak toto jednání neodůvodnil. K povaze obrazového záznamu jako projevu osobní povahy a nezbytnosti svolení dotčené osoby s jeho pořízením Evropský soud pro lidská práva v rozsudku z 15. 1. 2009, ve věci Reklos a Davourlis proti Řecku, stížnost č. 1234/05, konstatoval následující: *„Podoba jednotlivce je jedním ze základních znaků jeho osobnosti, neboť je výrazem jeho svébytnosti a umožňuje mu odlišit se od ostatních lidí. Právo člověka na ochranu podoby je tak jednou ze základních složek osobního rozvoje a předpokladem pro takové právo je především kontrola jednotlivce nad jeho podobou. Jestliže kontrola nad podobou jednotlivce znamená především jeho možnost odmítnout šíření snímků, na nichž je zobrazen, zahrnuje i právo každého bránit se proti tomu, aby kdokoli jiný zachycoval, přechovával či reprodukoval jeho podobu. Jelikož je totiž podoba jednou z inherentních vlastností osobnosti každého jednotlivce, je v zásadě a za okolností obdobných okolnostem projednávaného případu (viz výše § 37) podmínkou její účinné ochrany souhlas jednotlivce již v okamžiku jejího*

zachycení, a nikoli teprve v okamžiku jejího případného veřejného šíření. V opačném případě by kdokoli mohl přechovávat základní znak osobnosti jiné osoby, aniž by tato měla kontrolu nad jeho případným pozdějším užitím."

Krajský soud v rozsudku přiléhavě zdůvodnil, že svolovací princip ochrany osobnosti přesto neplatí absolutně, pokud dojde ke kolizi dvou protichůdných práv; Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že ústavní konformita přípustnosti zásahu do osobnostních práv osob bývá poměřována nejčastěji s důrazem na právo jiných na svobodu slova a na právo na informace (srov. např. usnesení Ústavního soudu z 15. 3. 2005, sp. zn. ÚS 367/03, usnesení z 25. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 468/03).

Ve věci stěžovatele krajský soud poměřil význam zájmu účastníka na dodržení zásad správního řízení a zájem na ochraně osobnostních práv úředních osob. Krajský soud shledal, že z protokolu nevyplývají důvody pořizování audiovizuálního záznamu. Stěžovatel žalovanému nevytkl nevhodné chování úředních osob a ani nevznesl výtku proti průběhu jednání. Jelikož stěžovatel správnímu orgánu svůj zájem na pořízení záznamu neobjasnil, je konečná úvaha krajského soudu za těchto okolností podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela přiléhavá. Žádný z výše naznačených důvodů, pro které by mohl převážit zájem účastníka řízení nad osobnostními právy úřední osoby, stěžovatel v řízení neuplatnil. Nejvyšší správní soud tak zcela ve shodě s krajským soudem uzavírá, že následná výzva žalovaného učiněná úředními osobami vůči stěžovateli, aby upustil od svého jednání, byla zcela v souladu s právy, jež fyzickým osobám přiznává §13 odst. 1 občanského zákoníku a nešlo o nezákonný zásah žalovaného.

Nejvyšší správní soud přisvědčil názoru krajského soudu i v tom, že pokud stěžovatel svým jednáním zamýšlel ochránit svá veřejná subjektivní práva, bylo vhodné uplatnit výtky v rámci správního řízení. Všechny stěžovatelem tvrzené důvody pro pořízení záznamů jsou dostatečně chráněny procesními instituty správního řízení a tvoří nezbytnou součást práv účastníka. Takto bylo na stěžovateli, aby zejména namítl podjatost úředních osob kdykoli v průběhu jednání (§ 14 odst. 2 správního řádu), či navrhl přezkoumat zákonnost procesního postupu správního orgánu v odvolání (srov. § 81 a násl. správního řádu), příp. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nevyhověl kasačním námitkám a kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

IV. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nevyšší správní soud v souladu s § 120 s. ř. s. ve spojení s § 60 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřísluší. Ze soudního spisu nevyplývá, že by žalovanému správnímu orgánu vznikly náklady přesahující rámec běžných nákladů, Nejvyšší správní soud žalovanému proto náhradu nákladů nepřiznal.

Stěžovateli byl usnesením Krajského soudu v Hradci Králové z 5. 6. 2012, č. j. 3 Na 58/2012 – 13 ustanoven advokát, hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování

stěžovatele platí v takovém případě stát podle § 35 odst. 8 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přiznal výši odměny za poskytnutí právních služeb podle § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) za jeden úkon právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti spočívající v sepsání kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč za tento úkon. Nejvyšší správní soud dále přiznal zástupci náhradu hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Advokát sdělil soudu, že je plátcem daně z přidané hodnoty, nárok vůči státu se zvyšuje o částku odpovídající dani, kterou advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zvláštního právního předpisu, tato částka činí 714 Kč. Dohromady tedy přiznal Nejvyšší správní soud zástupci stěžovatele 4.114 Kč (3.100 Kč + 300 Kč + 714 Kč) a k výplatě stanovil přiměřenou lhůtu. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu, náklady zastoupení stěžovatele nese podle § 60 odst. 4 s. ř. s. stát.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 9. října 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu