

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti **Ing. K. G.**, zastoupeného doc. JUDr. Tomášem Gřivnou, Ph.D., advokátem se sídlem Revoluční 1044/23, Praha 1 – Staré Město, proti rozsudku **Obvodního soudu pro Prahu 1** ze dne 30. 1. 2019 č. j. 14 C 43/2018-32, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníka řízení a Ministerstva spravedlnosti jako vedlejšího účastníka řízení, **takto:**

I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 30. 1. 2019 č. j. 14 C 43/2018-32 bylo porušeno právo stěžovatele na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím při výkonu veřejné moci podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Tento rozsudek se proto ruší.

Odůvodnění

I. Rekapitulace průběhu řízení

1. Stěžovatel čelil obvinění ve věci přestupku v provozu na pozemních komunikacích dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), kterého se měl dopustit tím, že na parkovišti řídil automobil, se kterým při vyjíždění z parkovacího místa couváním ohrozil vozidlo řidičky V. D. (dále jen „poškozená“). Ve věci bylo dne 1. 8. 2016 Magistrátem města Ostravy, odborem dopravně správních činností (č. j. SMO/445957/16/DSČ/Lip, sp. zn. S-SMO/227664/16/DSČ), zahájeno řízení o přestupku. Dne 3. 8. 2016 se ve věci konalo ústní jednání, na které se stěžovatel dostavil osobně, společně se svým právním zástupcem JUDr. Martinem Grobelným. Jednání bylo správním orgánem přerušeno za účelem vypracování odborného vyjádření, v němž se měl znalec vyjádřit k technickému zhodnocení způsobu a stylu jízdy stěžovatele a poškozené a byl požádán, aby se vyjádřil, zda mohla být obě vozidla před střetem v pohybu. Znalec při ústním jednání dne 17. 10. 2016 uvedl, že se přiklání k variantě, že obě vozidla byla v pohybu; uvedené však nebylo možné konstatovat s naprostou určitostí, jelikož z dokumentace založené ve spisu není zřejmé konečné postavení vozidel. Mimo jiné i s ohledem na absenci důležitých podkladů ve spisovém materiálu správní orgán uzavřel, že v jednání stěžovatele nelze spatřovat naplnění skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona o provozu na pozemních komunikacích a řízení rozhodnutím ze dne 15. 11. 2016 zastavil. Proti rozhodnutí správního orgánu nebylo podáno odvolání a nabylo právní moci dne 6. 12. 2016.

2. Stěžovatel se podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti státu“), obrátil na Ministerstvo dopravy se žádostí o náhradu škody a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění. Nárok na náhradu škody ve výši 4 719 Kč stěžovatel spojoval s náklady vynaloženými na právní zastoupení před správním orgánem, v němž bylo vydáno nezákonné rozhodnutí (viz předchozí bod nálezů). Stěžovatel rovněž uplatnil nárok na kompenzaci nemajetkové újmy ve výši 39 000 Kč vzniklé jednak v důsledku nepřiměřeného a bezohledného jednání policistů a jednak v důsledku probíhajícího přestupkového řízení. Ministerstvo dopravy jeho žádosti nevyhovělo. Ve svém vyjádření ze dne 24. 10. 2017 uvedlo, že sdělení obvinění ve správním řízení nemá formu rozhodnutí a nemůže splňovat základní podmínku pro stanovení odpovědnosti státu. Neztotožnilo se přitom ani s argumentací stěžovatele, který ve věci poukazoval na možnost analogického použití trestněprávních pravidel pro potřeby přestupkového řízení.

3. Stěžovatel se poté obrátil na Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) s žalobou o zaplacení 4 719 Kč s příslušenstvím. Ministerstvo vnitra v reakci na žalobu uvedlo tytéž stěžejní argumenty, jako ve svém vyjádření ze dne 24. 10. 2017, a zdůrazňovalo, že v případě zastavení přestupkového řízení nelze automaticky dovozovat odpovědnost státu dle zákona o odpovědnosti státu tak, jak tomu bývá v případě škody vzniklé zahájením trestního řízení, které neskončilo odsuzujícím rozsudkem. Obvodní soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že ve věci nelze dovést odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno, a nebyl tedy prokázán nesprávný úřední postup. V závěru rozsudku soud dodal, že náklady vynaložené stěžovatelem na právní zastoupení nelze označit za „účelně vynaložené na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí“, jelikož vznikly v souvislosti s procesní obranou při úkonech provedených ve správním řízení (tedy v prvotní fázi přestupkového řízení), kdy si náklady nese každý účastník sám.

II. Obsah ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení

4. Stěžovatel ústavní stížností napadá rozsudek obvodního soudu, který podle něj nerespektoval ustálenou rozhodovací praxi, podle níž odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je vyvozována též v případech, kdy byla tato škoda způsobena zahájením (vedením) trestního stíhání, které neskončilo pravomocným odsouzením; systematickým a logickým výkladem bylo toto pravidlo vztaženo také na rozhodnutí o zastavení trestního stíhání. Podle stěžovatele lze tyto závěry analogicky vtáhnout také na některé případy nedůvodných obvinění z přestupku a odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3005/14. Stěžovatel je toho názoru, že v jeho věci nebyla ustanovení odškodňovacího zákona vyložena ústavně konformním způsobem a došlo tím k porušení jeho ústavně zaručeného práva na náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci. Neskrývá též pochybnosti o účelnosti daného přestupkového řízení, které bylo zahájeno bez toho, aby byl dostatečně objasněn skutkový stav a pořízena relevantní dokumentace přestupku. V dalším textu ústavní stížnosti poukazuje na princip legitimního očekávání (předvídatelnosti soudního rozhodování), a to s poukazem na rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1 ve skutkově obdobném případě (rozsudek ze dne 19. 11. 2011 sp. zn. 65 C 50/2010). Z uvedeného stěžovatel dovozuje, že napadeným rozsudkem bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo na

náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny a právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Stěžovatel proto navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí.

5. Obvodní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti prostřednictvím samosoudkyně JUDr. Martiny Škodové pouze stručně uvedl, že jeho stanovisko je vyjádřeno již v napadeném rozsudku a plně na ně odkázal. Vzhledem k obsahu vyjádření obvodního soudu nebylo podle názoru Ústavního soudu zapotřebí zasílat je stěžovateli k replice.

6. Ministerstvo spravedlnosti se k ústavní stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřilo.

III. Právní posouzení

7. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví Ústava a zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti, obsahu napadených rozhodnutí i vyžádaného spisového materiálu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

8. Stěžovatel v ústavní stížnosti zejména namítá, že mu vznikla škoda v podobě nákladů obhajoby v důsledku nedůvodně vedeného trestupkového řízení. Zdůrazňuje přitom ustálenou rozhodovací praxi, podle níž odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je vyvozována též v případech, kdy byla tato škoda způsobena zahájením (vedením) trestního stíhání, které neskončilo pravomocným odsouzením; systematickým a logickým výkladem lze tyto závěry podle stěžovatele analogicky vztáhnout také na některé případy nedůvodných obvinění z přestupku.

9. Vznik nároku na náhradu škody z titulu vydání nezákonného rozhodnutí je podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu vázán na zrušení či změnu nezákonného rozhodnutí orgánu veřejné moci. V případech, kdy v trestním řízení došlo k zastavení trestního stíhání či zproštění obžaloby, je tímto titulem nezákonné usnesení o zahájení trestního stíhání (viz např. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2614/2003 ze dne 9. 12. 2004; sp. zn. 25 Cdo 1325/2004 ze dne 30. 11. 2005 či sp. zn. 31 Cdo 2805/2011 ze dne 13. 6. 2012). Nyní posuzovanou věc však není možné podřadit pod žádný ze zákonem předvídaných případů.

10. Ústavní soud v minulosti opakovaně uvedl, že deliktní odpovědnost státu za způsobenou materiální a nemateriální škodu představuje objektivní odpovědnost, jíž se stát nemůže zprostit [nález sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625)]. Ve své ustálené judikatuře ve věci odpovědnosti státu za nezákonné trestní stíhání akcentuje především to, že obecné soudy musí při rozhodování o těchto nárocích náležitě zohlednit účely, které prostupují právní úpravou obsaženou v zákoně o odpovědnosti státu. V tomto směru Ústavní soud opakuje, že účelem trestního řízení je odhalení a potrestání pachatele trestné činnosti. Ukáže-li se však v průběhu řízení, že tento účel nelze naplnit, protože se obviněný nedopustil trestné činnosti, pro kterou byl stíhán, pak je třeba považovat veškeré úkony, které byly v trestním řízení provedeny, za vadné. Za veškeré úkony, kterým ho stát neoprávněně v trestním řízení podrobil, by proto měl být obviněný odškodněn (viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 590/08 ze dne 17. 6. 2008; a sp. zn. II. ÚS 1540/11 ze dne 20. 2. 2013).

11. Ústavní soud dále v rámci své rozhodovací činnosti dospěl k závěru, že obecné soudy jsou při aplikaci zákona o odpovědnosti státu povinny dostatečně zohlednit podstatu a účel garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny. Jestliže se v průběhu trestního řízení nepotvrdí původní podezření orgánů činných v trestním řízení, že stěžovatel spáchal trestný čin, a věc je postoupena do přestupkového řízení, je nutno hledět na usnesení o zahájení trestního stíhání a na ně navazující trestní řízení jako na nezákonné. Za období od zahájení trestního stíhání do postoupení věci by tedy stěžovateli měla být přiznána náhrada škody, která mu v příčinné souvislosti s vedením trestního řízení vznikla. Pozdější shledání viny ze spáchání přestupku nemá na právě uvedený závěr žádný vliv. Přestupkové řízení představuje z pohledu ústavního práva samostatnou fázi řízení, ve které již nebylo možné odčinit následky „zbytečně“ vedeného trestního řízení (k tomu srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 2767/16 ze dne 7. 8. 2018; obdobně též nálezy sp. zn. II. ÚS 1930/17 ze dne 14. 11. 2017).

12. V nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 ze dne 5. 5. 2015 (N 87/77 SbNU 273) Ústavní soud konstatoval, že pokud se správní orgány v přestupkovém řízení dopustily procesních pochybení v intenzitě, která „mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé“ [§ 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů], a proto bylo odvolací správní rozhodnutí zrušeno krajským soudem, nicméně pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty pro projednání přestupku (§ 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů) již nemohlo být pokračováno v dalším řízení, v němž by byla napravena zjištěná procesní pochybení, nelze tuto okolnost klást k tíži stěžovatele v tom směru, že mu nenáleží nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení v průběhu přestupkového řízení podle zákona o odpovědnosti státu. To nicméně neznamená, že by každé zahájení přestupkového řízení či procesní postup správních orgánů v jeho průběhu, které by nevyústily v pravomocné meritorní rozhodnutí správních orgánů o projednávaném přestupku, bylo možné paušálně považovat za nesprávný úřední postup, resp. nezákonné rozhodnutí, zakládající bez dalšího odpovědnost státu za škodu podle zákona o odpovědnosti státu. Ústavně zaručené právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny se totiž neuplatní např. tehdy, je-li uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku spíše přímým důsledkem procesní taktiky obviněného, příp. jeho právního zástupce, založené na „obstrukčním“ jednání, než liknavosti či jiného pochybení správního orgánu.

13. Jakkoliv se Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti dosud nezabýval aplikací zákona o odpovědnosti státu v situaci, kdy došlo k zahájení řízení o přestupku, které bylo následně zastaveno, je citovaná judikatura na danou věc, byť analogicky, aplikovatelná. Jak již bylo výše uvedeno, v nyní posuzované věci jde o situaci, kdy zahájené přestupkové řízení bylo zastaveno poté, co správní orgán uzavřel, že v jednání stěžovatele nelze spatřovat naplnění skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona o provozu na pozemních komunikacích. Jedná se o jediné a konečné (pravomocné) rozhodnutí v dané věci, jímž bylo rozhodnuto o nevině stěžovatele ve věci přestupku v provozu na pozemních komunikacích. Postupem správního orgánu byla de facto napravena zjištěná procesní pochybení - absence důležitých podkladů ve spisovém materiálu Policie ČR, odboru dopravně právních činností, pro něž nebylo možné dále v řízení pokračovat. Tuto okolnost však nelze klást k tíži stěžovatele. Přesto obecný soud dospěl k závěru, že mu nenáleží nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení v průběhu přestupkového řízení podle zákona o odpovědnosti státu. Stěžovatel náklady na právní zastoupení prokazatelně a nakonec i

účelně vynaložil (jejich úhradu řádně doložil). Není přitom možné spekulovat o tom, zda by daného výsledku dosáhl stěžovatel sám, bez právního zástupce, který v řízení zdůrazňoval pochybení příslušníků Policie ČR, kteří nevyznačili a řádně nezdokumentovali konečné postavení vozidel stěžovatele a poškozené při nehodě.

14. Ústavní soud, s poukazem na výše uvedené, dospěl k závěru, že obvodní soud při aplikaci zákona o odpovědnosti státu pochybil, když dostatečně nezohlednil podstatu a účel garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny. Obvodní soud své zamítavé rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že v případě zastavení přestupkového řízení nelze automaticky dovozovat odpovědnost státu dle zákona o odpovědnosti státu tak, jak tomu bývá v případě škody vzniklé zahájením trestního řízení, které neskončilo odsuzujícím rozsudkem. Nelze podle něj dovést odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno, a nebyl tedy prokázán nesprávný úřední postup. Tyto závěry obecného soudu však ve světle výše citované judikatury nemohou obstát.

15. V projednávané věci bylo především rozhodující, že se nepotvrdilo původní podezření policejního orgánu, že stěžovatel spáchal přestupek, a že správní orgán byl povinen řízení o přestupku zastavit kvůli flagrantním pochybením policejního orgánu při dokumentaci nehody osobních automobilů stěžovatele a poškozené. V důsledku tohoto postupu je nutno v této konkrétní věci hledět na „Oznámení o zahájení řízení o přestupku“ spojené se sdělením obvinění z přestupku ze dne 1. 8. 2016 a na něj navazující řízení o přestupku jako na nezákonné. Za období od zahájení přestupkového řízení by tedy stěžovateli měla být přiznána náhrada škody v podobě náhrady nákladů obhajoby, které mu v příčinné souvislosti s vedením řízení o přestupku vznikly.

16. Ústavní soud však současně zdůrazňuje, že v každém jednotlivém řízení je zapotřebí samostatně zkoumat, zda zahájení přestupkového řízení či procesní postup správních orgánů v jeho průběhu, které by nevyústily v pravomocné meritorní rozhodnutí správních orgánů o projednávaném přestupku, je možné paušálně považovat za nesprávný úřední postup, resp. nezákonné rozhodnutí a tedy spojovat s případným uplatněním nároku na náhradu škody. Je vždy zapotřebí zkoumat jak daný postup příslušných orgánů veřejné moci v rámci konkrétního řízení, tak i účelnost a přiměřenost vynaložených nákladů.

17. Ve věci nelze opomenout ani námitku stěžovatele stran předvídatelnosti soudního rozhodování, jakkoliv není ve věci stěžejní. Je však výrazem vývoje rozhodování soudů ve věcech náhrady škody podle zákona o odpovědnosti státu. Stěžovatel v ústavní stížnosti poukazuje na jiné rozhodnutí téhož soudu ze dne 19. 11. 2011 sp. zn. 65 C 50/2010. Ústavní soud z vyžádaného rozsudku zjistil, že v této věci byla žalobkyni soudem přiznána náhrada škody spočívající v náhradě nákladů právního zastoupení (s úrokem z prodlení). V daném případě došlo rovněž k zastavení řízení o přestupku v provozu na pozemních komunikacích, ale až poté, co bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o vině žalobkyně v odvolacím řízení zrušeno a řízení znovu (dále) pokračovalo. Jakkoliv jde o situaci skutkově odlišnou, jsou s ní spojeny tytéž důsledky, přičemž nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že náklady právního zastoupení žalobkyně zde vznikly v době před vydáním prvního rozhodnutí správního orgánu.

IV. Závěr

18. Na základě výše uvedeného Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a zrušil rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 30. 1. 2019 č. j. 14 C 43/2018-32 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Obvodní soud pro Prahu 1 je v dalším řízení vázán právním názorem Ústavního soudu. Bude muset celou věc znovu posoudit a s náležitým odůvodněním, respektujícím závěry tohoto nálezu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 3. září 2019

Vojtěch Šimíček
předseda senátu