

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Jana Filipa a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Jaromíra Jirsy ve věci ústavní stížnosti stěžovatele: **SK. Dětem, z. s.**, sídlem Vodní 114/6, Krnov, zastoupeného JUDr. Ing. Danielem Tabachem, advokátem sídlem Hlavní náměstí 104/29, Krnov, proti rozsudku **Krajského soudu v Ostravě** ze dne 24. května 2019, č. j. 57 Co 403/2018-127, za účasti Krajského soudu v Ostravě jako účastníka řízení a České republiky – Ministerstva průmyslu a obchodu, sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2019, č. j. 57 Co 403/2018-127, bylo porušeno právo stěžovatele na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím při výkonu veřejné moci podle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

- II. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2019, č. j. 57 Co 403/2018-127, se proto ruší.**

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace ústavní stížnosti a dosavadního průběhu řízení

Stěžovatel – který je spolkem, k jehož základnímu poslání má patřit (podle údajů zapsaných ve spolkovém rejstříku) organizování sportovní činnosti v rámci zapojení do sportovních, tělovýchovných a turistických aktivit – se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) v rozsahu, jímž byl potvrzen výrok I. rozsudku Okresního soudu v Bruntále – pobočka v Krnově (dále jen „okresní soud“) ze dne 26. září 2018, č. j. 19 C 196/2017-88 (dále jen „rozsudek okresního soudu“), a to pouze v části, kterou došlo k zamítnutí jeho žaloby na zaplacení majetkové újmy, spočívající ve vynaložených nákladech právního zastoupení ve správním řízení. Stěžovatel namítá porušení jeho ústavně zaručených základních práv podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Z ústavní stížnosti a napadeného rozsudku krajského soudu se podává, že se stěžovatel u okresního soudu žalobou proti vedlejšímu účastníkovi domáhal náhrady majetkové i nemajetkové újmy, a to v souvislosti se správním řízením vedeným se stěžovatelem ve věci spáchání správních deliktů podle § 63 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní delikty“). Stěžovatel v rámci své žaloby uplatnil tři dílčí

nároky, přičemž pouze nárok na náhradu majetkové újmy, která měla stěžovateli vzniknout v souvislosti s vynaloženými náklady obhajoby ve správním řízení ve výši 37700 Kč, učinil předmětem nyní posuzované ústavní stížnosti.

Okresní soud ve svém rozsudku, kterým byla žaloba stěžovatele zamítnuta, v rámci svých zjištění uvedl, že na základě podnětu Asociace českých cestovních kanceláří a agentur, kterým asociace upozornila na podezření z neoprávněného podnikání stěžovatele, byla zahájena Městským úřadem Krnov, obecním živnostenským úřadem (dále jen „živnostenský úřad“), kontrola. Ve výsledném protokolu o kontrole je obsažen závěr, že stěžovatel realizoval a účtoval lyžařské zájezdy minimálně ve třech případech a minimálně v jednom případě letní zájezd do zahraničí, čímž došlo ze strany stěžovatele k provozování činnosti, která je živností, aniž by pro tuto živnost měl příslušné živnostenské oprávnění. Stěžovatel podal proti protokolu o kontrole námitky, ve kterých uvedl, že nevyvíjel svou činnost za účelem dosahování zisku a nejedná se proto o provozování živnosti – tyto námitky byly ale jako nedůvodné zamítnuty. Následně živnostenský úřad zahájil správní řízení ve věci správních deliktů, kterých se měl stěžovatel dopustit jednáním, které je shodné se závěry kontrolních zjištění obsažených v protokolu o kontrole. Živnostenský úřad v rámci tohoto správního řízení třikrát rozhodl tak, že stěžovatele uznal vinným spácháním správních deliktů a pokaždé mu uložil pokutu ve výši 10000 Kč. Tato rozhodnutí k odvolání stěžovatele Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále jen „nadřízený správní orgán“) postupně zrušil a vždy vrátil věc živnostenskému úřadu k novému projednání. Podstatou zrušujících rozhodnutí nadřízeného správního orgánu byl vždy závěr, že živnostenským úřadem nebylo dostatečně zjištěno, že činnost stěžovatele byla provozována za účelem dosažení zisku. Současně proto nadřízený správní orgán živnostenskému úřadu vždy ve zrušujícím rozhodnutí udělil také pokyn, aby zaměřil dokazování směrem ke zjištění, zda úmyslem stěžovatele bylo dosažení zisku, resp. jakým způsobem byla prvotně stanovena cena zájezdů. Až čtvrtým meritorním rozhodnutím živnostenského úřadu bylo řízení zastaveno z důvodu, že se stěžovateli nepodařilo prokázat jeho jednání za účelem dosažení zisku.

Okresní soud dospěl k závěru, že ve smyslu § 7 a § 8 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), nevzniká právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím účastníku řízení o správním deliktu, které bylo zastaveno z důvodu, že spáchání skutku, o němž se řízení vede, nebylo obviněnému ze správního deliktu prokázáno. Podle okresního soudu nebyla naplněna podmínka obsažená v § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., neboť ve správním řízení o správním deliktu nedošlo ke zrušení či změně pravomocného rozhodnutí správního orgánu pro jeho nezákonnost. Krajský soud napadeným rozsudkem potvrdil rozsudek okresního soudu, neboť skutková zjištění i právní posouzení okresního soudu považoval za správné.

Stěžovatel ve své ústavní stížnosti vznáší námitky, které již uplatňoval v řízení před obecními soudy. Obsáhle argumentuje nutností aplikace principu analogie a argumentu *a maiori ad minus* v posuzované věci a dovozuje, že neexistuje-li konkrétní právní úprava pro odpovědnost státu za nezákonné stíhání za správní delikt, má být aplikována právní úprava nejbližší, kterou je odpovědnost státu za nezákonné trestní stíhání, které je judikaturou dotvořeno a právně posouzeno jako nezákonné rozhodnutí.

Podle stěžovatele není rozumných důvodů činit rozdíly mezi trestním řízením a řízením o správním deliktu v případě odpovědnosti státu za nezákonné stíhání za správní delikt. Podle stěžovatele přistoupily obecné soudy k hodnocení věci, resp. k posouzení právního předpokladu odpovědnosti státu ohledně nezákonného rozhodnutí ryze formálně, čímž se dopustily přepjatého formalismu.

K přípustnosti ústavní stížnosti stěžovatel uvádí, že napadá výrok toliko do majetkové újmy ve výši 37700 Kč, spočívající ve vynaložených nákladech právního zastoupení ve správním řízení. Jelikož jde o nárok se samostatným skutkovým základem nepřesahující 50000 Kč, nebylo dovolání k Nejvyššímu soudu v této věci přípustné. V doplnění ústavní stížnosti se stěžovatel dovolává závěrů obsažených v nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. II. ÚS 1099/2019 (dále jen „nález sp. zn. II. ÚS 1099/2019“; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

II.

Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

Ústavní soud vyzval Krajský soud v Ostravě jako účastníka řízení a Českou republiku – Ministerstvo průmyslu a obchodu jako vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

Krajský soud v Ostravě ve svém vyjádření ze dne 1. 9. 2020 pouze konstatoval, že zcela odkazuje na závěry uvedené ve svém rozsudku napadeném ústavní stížností.

Vedlejší účastník ve svém vyjádření ze dne 25. 8. 2020 uvedl, že napadený rozsudek krajského soudu je ve výroku věcně správný. Vedlejší účastník bez další bližší argumentace nesouhlasí s názorem stěžovatele, že rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení ve věci podezření ze spáchání správního deliktu lze považovat za rozhodnutí zrušené pro nezákonnost, které by bylo příčinou vzniku škody způsobené při výkonu státní moci a z tohoto důvodu nelze použít analogii odškodňování nezákonného stíhání pro trestný čin na správní delikt.

S ohledem na obsah Ústavnímu soudu zasláných vyjádření nebylo třeba je rozesílat k replice stěžovateli, neboť v nich nebyly ve vztahu k nyní posuzované věci uvedeny žádné nové skutečnosti, na které by bylo nutné reagovat.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud se nejprve zabýval splněním procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost proti rozsudku krajského soudu byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný.

Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až § 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní stížnost je proti rozsudku krajského soudu rovněž přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario), neboť krajský soud rozhodl o celé žalobě jedním výrokem, ačkoliv výsledná částka je složena z více samostatných nároků s odlišným skutkovým základem, přičemž stěžovatel napadá výrok pouze v části nároku nepřesahujícího 50000 Kč. Dovolání k Nejvyššímu soudu je tak proti rozsudku krajského soudu v tomto rozsahu nepřípustné podle § 238 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu. Ústavní soud proto přistoupil k posouzení napadeného rozhodnutí pouze v té části, v níž bylo potvrzeno zamítnutí stěžovatelovy žaloby, co se týká náhrady nákladů právního zastoupení v rámci řízení o správních deliktech.

IV.

Posouzení odůvodněnosti ústavní stížnosti

Ústavní soud úvodem připomíná, že není součástí soustavy soudů [čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] a nepřísluší mu výkon dozoru nad jejich rozhodovací činností. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

Krajský soud se v napadeném rozsudku při svém závěru – že v souvislosti s otázkou odpovědnosti státu za nezákonné stíhání za správní delikt nelze vycházet z analogie mezi nezákonným rozhodnutím o zahájení trestního stíhání a nezákonným zahájením řízení o správním deliktu – odkazuje na rozsudek okresního soudu, s jehož závěry se ztotožňuje.

Okresní soud ve svém rozsudku k tomu uvádí, že výjimečně se domáhat náhrady škody ve věci, která nebyla skončena meritorním rozhodnutím, nelze v posuzované věci ani z hlediska závěrů obsažených v nálezů Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3005/14 (N 87/77 SbNU 273) – (dále jen „nález sp. zn. II. ÚS 3005/14“). Podle okresního soudu nález sp. zn. II. ÚS 3005/14 vychází z odlišných skutkových okolností než posuzovaná věc, neboť nešlo o trestní řízení omezené prekluzivní lhůtou pro vydání rozhodnutí, a proto v něm obsažené závěry nelze aplikovat na posuzovaný případ. S tímto závěrem Ústavní soud nesouhlasí, jak je dále vysvětleno.

V nálezů sp. zn. II. ÚS 3005/14 Ústavní soud konstatoval, že pokud se správní orgány v trestním 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 trestního řízení (§ 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o trestních, 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 č. 82/1998 Sb.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 přitom vycházel ze své předchozí judikatury, podle které delikt ní 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 Ústavní soud akcentuje především to, že obecné soudy musí při rozhodování o těchto nárocích náležitě zohlednit účely, které prostupují právní úpravu obsaženou v zákoně č. 82/1998 Sb. 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). Podle této rozhodovací činnosti Ústavního soudu jsou obecné soudy při aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. povinny dostatečně zohlednit podstatu a účel garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny.

Jakkoliv se Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 nezabýval aplikací zákona č. 82/1998 Sb. v situaci, kdy došlo k zahájení řízení o správním deliktu, které bylo následně zastaveno, je citovaný nález na danou věc, byť analogicky, aplikovatelný. Jak již bylo výše uvedeno, v nyní posuzované věci jde o situaci, kdy zahájené řízení o správních deliktech bylo zastaveno poté, co živnostenský úřad uzavřel, že nebylo prokázáno, že by stěžovatel jednal za účelem dosažení zisku, resp. že by došlo ke spáchání správních deliktů. Jedná se o jediné a konečné (pravomocné) rozhodnutí v dané věci, jímž bylo ve své podstatě rozhodnuto o nevině stěžovatele (z hlediska zásady presumpce nevin y podle čl. 40 odst. 2 Listiny má neprokázaná vina stejn ý význam jako prokázaná nevin a). Významné pro posouzení této konkrétní věci je, že postupem živnostenského úřadu byla *de facto* napravena jeho předchozí pochybení – spočívající v opakovaně nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, a to navzdory pokynům, které nadřízený správní orgán v tomto směru živnostenskému úřadu uděloval – pro která musela být rozhodnutí živnostenského úřadu, shledávající stěžovatele vinným ze spáchání správních deliktů, třikrát nadřízeným správním orgánem rušena. Tuto okolnost přitom nelze klást k tíži stěžovatele, který nedostatečné zjištění předmětné rozhodné okolnosti namítal již od počátku, resp. již v rámci námitek proti protokolu o kontrole. Za období od zahájení správního řízení o správních deliktech by tedy stěžovateli měla být přiznána náhrada škody v podobě náhrady nákladů obhajoby, které mu v příčinné souvislosti s vedením řízení o správních deliktech vznikly, resp. náklady na právní zastoupení, které stěžovatel prokazatelně a nakonec i účelně vynaložil (k tomu srov. nález sp. zn. II. ÚS 1099/2019).

Pokud i přesto krajský soud dospěl k závěru, že stěžovateli nenáleží nárok na náhradu škody spočívající ve vynaložených nákladech na právní zastoupení v průběhu řízení o správních deliktech podle zákona č. 82/1998 Sb., přičemž své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že nelze dovodit odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo zrušeno, Ústavní soud, s poukazem na výše uvedené, dospěl

k závěru, že krajský soud při aplikaci zákona č. 82/1998 Sb. pochybil, když dostatečně nezohlednil podstatu a účel garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, plynoucí z čl. 36 odst. 3 Listiny.

Opírá-li krajský soud v napadeném rozsudku svůj závěr také o odkaz na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. III. ÚS 4038/17 – kterým byla ústavní stížnost v jiné věci žaloby (na náhradu majetkové újmy v podobě nákladů obhajoby v řízení o přestupku) odmítnuta jako zjevně neopodstatněná – Ústavní soud zdůrazňuje, že v případě nyní posuzované ústavní stížnosti jsou shora uvedené závěry odůvodněny konkrétními okolnostmi dané věci. Nadto Ústavní soud jen pro úplnost dodává, že případný postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu se vztahuje pouze na odchýlení se od právního názoru vysloveného v nález (a *contrario* v usnesení).

Ústavní soud zdůrazňuje, že jeho shora uvedené závěry neznamenaají, že by každé zahájení řízení o správním deliktu, resp. přestupkové 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 č. 82/1998 Sb. (nález sp. zn. II. ÚS 3005/14). V každém jednotlivém řízení je proto zapotřebí samostatně zkoumat, zda je možné daný postup považovat za nesprávný úřední postup, resp. nezákonné rozhodnutí, a tedy spojovat jej 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 (nález sp. zn. II. ÚS 1099/2019).

V.

Závěr

Na základě výše uvedeného Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. května 2019, č. j. 57 Co 403/2018-127 [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Ústavního soudu. Bude muset věc v rozsahu závěrů tohoto nálezu znovu posoudit a rozhodnout s náležitým odůvodněním, respektujícím závěry tohoto nálezu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 15. prosince 2020

Jan Filip v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Naděžda Řeháčková