

Česká republika

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **Ing. P. V.**, zastoupeného JUDr. Ervínem Perthenem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, směřující proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 4. 11. 2013, č. j. 25 C 168/2012-26, a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2014, č. j. 21 Co 186/2014-45, za účasti Obvodního soudu pro Prahu 1 a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva dopravy jako vedlejšího účastníka řízení,

t a k t o :

- I. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 4. 11. 2013, č. j. 25 C 168/2012-26, a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2014, č. j. 21 Co 186/2014-45, bylo p o r u š e n o právo stěžovatele na spravedlivý proces, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a právo na náhradu škody, zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Tato rozhodnutí se proto r u š í .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a splňující též ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí obecných soudů, neboť má za to, že jimi došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces a práva na náhradu škody, zaručených čl. 36 odst. 1 a odst. 3 a rovnosti účastníků podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
2. Stěžovatel spatřuje porušení svých základních práv především ve způsobu, jakým se obecné soudy k jeho návrhu vypořádaly s otázkou náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v tehdy platném znění (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), spočívající v jím vynaložených nákladech na právní zastoupení v přestupkovém řízení proti němu vedeném, když dospěly k závěru, že nebyly splněny zákonné podmínky pro přiznání náhrady škody, konkrétně podmínka existence nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu. Stěžovatel je toho názoru, že se obecné soudy při svém rozhodování dostatečně nevypořádaly s důsledky a závěry níže rekapitulovaného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2011, č. j. 57 A 51/2011-30, na jehož základě bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, a to pro vady řízení [§ 78 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před

správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Namísto toho pouze konstatovaly neexistenci nezákonného rozhodnutí, které by nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. činilo důvodným, když „*nekriticky vzaly za vůdčí myšlenku to*“, že odvolací správní orgán následně po vydání uvedeného rozsudku krajského soudu přestupkové řízení zastavil podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), z důvodu marného uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku. Dle stěžovatele je zřejmé, že „*ve fázi správního řízení předcházejícího vydání rozsudku Krajského soudu v Brně došlo k pochybením, tato pochybení byla závažná a vedla k nezákonným rozhodnutím, protože nelze vyvodit jiný závěr, než že pro tuto fázi správního řízení byly naplněny podmínky odpovědnosti státu podle zákona č. 82/1998 Sb. a stěžovateli vznikl za tato nezákonná rozhodnutí nárok na odškodnění.*“

II. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

3. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Obvodní soud pro Prahu 1, který ve svém vyjádření toliko odkázal na odůvodnění ústavní stížností napadeného rozsudku a tam použitou argumentaci a vyjádřil přesvědčení, že obě napadená rozhodnutí vycházela „*ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, který byl také odpovídajícím způsobem posouzen po právní stránce; nárok uplatněný (stěžovatelem) pak nebyl shledán po právu*“. Proto by měla být ústavní stížnost odmítnuta.

4. Vedlejší účastník ve svém vyjádření toliko uvádí, že se ztotožňuje s napadenými rozsudky a navrhuje ústavní stížnost odmítnout.

III. Podstatný obsah spisu

5. Ze spisu Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 25 C 168/2012 a spisového materiálu Krajského úřadu Kraje Vysočina, vedeného pod sp. zn. OOSČ 5656/2010, Ústavní soud zjistil následující skutečnosti.

6. Obvodní soud pro Prahu 1 rozsudkem napadeným nyní projednávanou ústavní stížností zamítl návrh stěžovatele, jímž se podle zákona č. 82/1998 Sb. domáhal po České republice – Ministerstvu dopravy náhrady škody ve výši 14.685,54 Kč s příslušenstvím, způsobené mu dle jeho tvrzení „*nesprávným úředním postupem správních orgánů a nezákonnými rozhodnutími*“ Městského úřadu Žďár nad Sázavou, odbor dopravy, ze dne 3. 8. 2010, č. j. OD/1070/10/ZK, a Krajského úřadu Kraje Vysočina, oddělení správních činností, ze dne 4. 5. 2011, č. j. KUJI 38074/2011, sp. zn. OOSČ 5656/201 OOSC/174/AS/4. Na základě těchto rozhodnutí správních orgánů byl stěžovatel pravomocně uznán vinným ze spáchání přestupku proti plynulosti a bezpečnosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 2 zákona o přestupcích, kterého se měl dopustit tím, že dne 17. 5. 2010 v 9:57 hod. jako řidič osobního auta Škoda Superb na silnici I. třídy č. 37 v obci Vojnův Městec, překročil povolenou rychlost 50km/h více jak o 40 km/h, když mu v měřeném úseku byla Policií České republiky silničním laserovým rychloměrem naměřena rychlost 97 km/h. Za uvedený přestupek byla stěžovateli podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b), c) a § 22 odst. 7 téhož zákona uložena pokuta ve výši 8.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

7. Stěžovatel oprávněnost svého nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. (odpovídající výši jím vynaložených nákladů na své právní zastoupení v přestupkovém řízení před správními orgány) spatřoval ve skutečnosti, že předmětné rozhodnutí krajského úřadu (odvolacího správního orgánu) bylo následně ke správní žalobě stěžovatele výše citovaným

rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 57 A 51/2011-30, podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušeno (a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení), a to pro vady řízení. Dále pak krajský soud rozhodl o nákladech řízení, když uložil žalovanému krajskému úřadu povinnost uhradit stěžovateli na nákladech řízení částku 10.640 Kč. Vadu řízení krajský soud shledal v tom, že správní orgány při rozhodování o vině i sankci za uvedený přestupek nerespektovaly práva stěžovatele jako účastníka řízení, zaručená mu ustanovením § 36 správního řádu, když uvedená rozhodnutí vydaly, aniž by stěžovatele jako obviněného z přestupku předvolaly k ústnímu jednání a přistoupily k jeho výsledku, ačkoliv o to stěžovatel sám žádal. Jak konstatoval krajský soud, v řízení bylo prokázáno, že stěžovatel „nebyl k jednání prvostupňového správního orgánu předvolán správním orgánem, a to z důvodu, že měl ustanoveného právního zástupce podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu pro celé řízení. Předvolán k ústnímu jednání na 3. 8. 2010 tak byl toliko jeho právní zástupce.“ Krajský soud (s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu – srov. např. rozsudek ze dne 26. 11. 2010, č. j. 8 As 14/2010-48, nebo ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 19/2010-45, vše dostupné na www.nssoud.cz) uzavřel, že „k projednání přestupku musel správní orgán nařídit ústní jednání a k němu byl povinen předvolat (stěžovatele) jako obviněného z přestupku, protože ten měl v řízení osobně konat, tj. dostavit se k ústnímu jednání.“ Vedle toho se krajský soud ztotožnil i s další námitkou stěžovatele ohledně neprovedení, resp. nevypořádání se s jím navrženými důkazními prostředky ze strany správních orgánů. Proto krajský soud napadené rozhodnutí krajského úřadu zrušil a zavázal jej, že „v dalším řízení odstraní uvedenou procesní vadu, kterou je neprovedení výsledku účastníka řízení, neboť osobní výpověď nemůže poskytnout nikdo jiný, než on sám. Jedná se o právo (stěžovatele) jako účastníka přestupkového řízení, nejedná se o právo zástupce účastníka.“

8. Krajský úřad, vázán výše uvedeným právním názorem krajského soudu, v následně vydaném rozhodnutí ze dne 29. 11. 2011, č. j. KUJI 10823/2011, prvostupňové rozhodnutí městského úřadu zrušil a řízení o přestupku stěžovatele zastavil podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, dle něhož „přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok“. Odpovědnost stěžovatele za spáchání předmětného přestupku tak uplynutím této zákonné prekluzivní lhůty zanikla.

9. Obvodní soud v odůvodnění rozsudku napadeného nyní projednávanou ústavní stížností nárok stěžovatele na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., v němž vznikl jím tvrzené škody odvíjí od nesprávného úředního postupu správních orgánů v předmětném přestupkovém řízení, právně kvalifikoval jako „nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím“, a to konkrétně rozhodnutím prvostupňového správního orgánu, jímž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání předmětného přestupku. „Ačkoliv není vyloučeno, aby škoda, za kterou stát podle ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb. odpovídá, byla způsobena i nesprávným úředním postupem prováděným v rámci činnosti rozhodovací, je pro tuto formu odpovědnosti určující, že úkony tzv. úředního postupu samy o sobě k vydání rozhodnutí nevedou, a je-li rozhodnutí vydáno, bezprostředně se v jeho obsahu neodrazí.“ Následně ovšem obvodní soud tento stěžovatelem uplatněný nárok neshledal důvodným „již proto, že uvedené rozhodnutí o přestupku nevyhovuje definici nezákonného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. Toto pravomocné rozhodnutí bylo zcela odklizené na základě (stěžovatelova) řádného opravného prostředku rozhodnutím odvolacího správního orgánu (byť se tak stalo poté, co předešlé rozhodnutí odvolacího orgánu bylo zrušeno správním soudem pro vady řízení), a to nikoliv pro nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, ale proto, že během času zanikla odpovědnost za přestupek“ (str. 5 rozsudku).

10. Stěžovatel podal proti uvedenému rozsudku obvodního soudu odvolání, v němž namítal nesprávné právní posouzení věci, neboť výše citovaná rozhodnutí správních orgánů je třeba považovat za nezákonná rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. a

odpovědnost státu za škodu vzniklou v důsledku jejich vydání tak musí být dána, neboť *„skutečnost, že uplynutím času k projednání přestupku zanikla odpovědnost za jeho spáchání, nemůže mít vliv na to, že v rámci řízení před správními orgány došlo k tak závažným pochybením.“*

11. Městský soud v Praze nicméně v ústavní stížnosti napadeném rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatelovy odvolací námitky nejsou důvodné, a rozsudek obvodního soudu shledal podle ustanovení § 219 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) věcně správným, neboť se plně ztotožnil s právním posouzením nároku stěžovatele na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. ze strany obvodního soudu. Městský soud v odůvodnění rozsudku shledal nepřipadnou zejména stěžovatelovu odvolací námitku poukazující na nezákonnost pravomocného rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které bylo následně zrušeno krajským soudem, neboť *„inkriminované rozhodnutí KÚ kraje Vysočina bylo zrušeno z procesních důvodů, tj. pro vady řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo (zvýrazněno městským soudem – pozn. ÚS) mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Následné rozhodnutí KÚ kraje Vysočina pak prvostupňové rozhodnutí městského úřadu rušilo a řízení zastavilo, a to nikoli z důvodu jeho nezákonnosti, nýbrž z důvodu uplynutí (prekluzivní) lhůty (...).“* Městský soud proto uzavřel, že *„o existenci nezákonného rozhodnutí, jež by zakládalo odpovědnost státu za škodu ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. nelze v projednávaném případě hovořit“* (str. 3 rozsudku).

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

IV.a) Obecná východiska hodnocení namítaného porušení práva na spravedlivý proces a práva na náhradu škody

12. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

13. Podstatu nyní projednávané ústavní stížnosti tvoří nesouhlasná polemika stěžovatele se způsobem, jakým obecné soudy v jeho případě posoudily důvodnost jím uplatňovaného nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., spočívající v jím vynaložených nákladech na své právní zastoupení v přestupkovém řízení proti němu vedeném, když dostatečně nezohlednily skutečnost, že v jeho průběhu se správní orgány dopustily procesních pochybení, jež mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jak ostatně ve vztahu k rozhodnutí odvolacího správního orgánu konstatoval Krajský soud v Brně, a proto je také zrušil.

14. Ústavní soud se již v minulosti několikrát vyjádřil k otázce výkonu veřejné moci v souvislosti s deliktní odpovědností státu za způsobenou materiální a nemateriální škodu, přičemž dospěl k závěru, že v této oblasti je třeba hledat mnohem větší sepetí s ústavním právem, a to primárně z toho důvodu, že jedním ze stěžejních principů právního státu, k němuž Českou republiku zavazuje čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, je budování důvěry občanů v právo a instituce státu, resp. veřejné moci. *„Tam, kde jednotlivec jedná s důvěrou ve věcnou správnost aktů státu či jeho postupů a rovněž s důvěrou v jejich soulad s právem, musí být současně garantováno právo na náhradu škody, pokud se ukáže, že presumpce správnosti či zákonnosti byla klamná. Udržování důvěry občanů v právo je jedním z podstatných pilířů odpovědnosti státu za škodu a, vice versa, nemůže být dána důvěra tam, kde nezákonnost či nesprávnost aktů veřejné moci není sankcionována v podobě*

odpovědnosti za škodu“ [srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 529/09 ze dne 13. 3. 2012 (N 51/64 SbNU 625), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou rovněž dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

15. Samotná právní úprava odpovědnosti státu za škodu vychází z Listiny, která v čl. 36 odst. 2 zaručuje právo osob na procesní prostředek, který umožní soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy, a v čl. 36 odst. 3 pak výslovně zmiňuje (hmotné) právo na náhradu škody způsobené nezákonným soudním či správním rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Čl. 36 odst. 4 Listiny potom odkazuje na (zvláštní) zákon, který podmínky i podrobnosti těchto práv blíže konkretizuje.

16. V současnosti je tímto zákonem, předvídaným v čl. 36 odst. 4 Listiny, opakovaně citovaný zákon č. 82/1998 Sb., který zavádí pojem odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem státní moci, přičemž rozlišuje dvě základní formy objektivní odpovědnosti státu za škodu způsobenou v souvislosti s výkonem státní moci státními a jinými pověřenými orgány (§ 5). Vedle prvotní odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (§ 7 až § 12; specifickou součástí je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě nebo trestu), zavádí i druhou formu objektivní odpovědnosti státu, která je spojena s nesprávným úředním postupem (§ 13). Z hlediska charakteru této odpovědnosti citovaná ustanovení zakládají objektivní odpovědnost státu (tj. bez ohledu na zavinění), již se nelze zprostit (§ 2). Jedná se tedy o odpovědnost absolutní, kterou nelze zákonem vyloučit, omezit či jinak zúžit, a to ani tehdy, pokud se prokáže, že tato škoda vznikla úmyslným protiprávním jednáním konkrétní osoby. V případě odpovědnosti objektivní, resp. absolutní objektivní odpovědnosti státu, v žádném případě nepřichází v úvahu možnost liberace (srov. k tomu např. Brejcha, A. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu*. Praha: Codex Bohemia, 2000, str. 243). Pro vznik této odpovědnosti zákon č. 82/1998 Sb. předpokládá současné (kumulativní) splnění tří předpokladů: 1) nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, 2) vznik škody a 3) příčinná souvislost mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem a vznikem škody. Podle ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. pak lze nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit (není-li stanoveno jinak) „*pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Rozhodnutím tohoto orgánu je soud rozhodující o náhradě škody vázán.*“

17. Ústavní soud v minulosti opakovaně stanovil ústavní meze a kritéria, kterým musí obsah tohoto zvláštního zákona, předvídaného čl. 36 odst. 4 Listiny, vždy nutně dostát, když konstatoval, že „*takový zákon nemůže samotný nárok na náhradu škody, v důsledku zmíněného jednání vzniklé, anulovat (negovat), byť "pouze" v jeho dílčím aspektu. Jinými slovy, zvláštní zákon dle čl. 36 odst. 4 Listiny nemůže popřít předmětné ústavně zaručené základní právo, a to nejen jako celek, ale ani jeho dílčí komponenty. Zákonu je svěřena toliko úprava podmínek a podrobností realizace již ústavně zakotveného práva, které vychází z principu ochrany práv každého, kdo byl poškozen nezákonným rozhodnutím státního orgánu či veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. (...) Smyslem a účelem "obyčejného" zákona dle čl. 36 odst. 4 Listiny je tedy pouze stanovit podmínky a podrobnosti realizace co do svého obsahu (již) ústavodárcem v čl. 36 Listiny zakotvených práv, tedy podmínky a podrobnosti čistě procesní povahy (nikoli "materiálně právní")*“ (srov. např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.); nálezn sp. zn. I. ÚS 1628/07 ze dne 29. 11. 2007 (N 215/47 SbNU 829); nebo nálezn sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17)].

18. Povinnost respektovat výše uvedené ústavní meze a obsahová kritéria a v neposlední řadě i samotný účel (smysl) zákona č. 82/1998 Sb., ústavně vymezený v čl. 36 odst. 3 Listiny, nicméně neváže pouze zákonodárce, ale rovněž (s ohledem na ústavní příkaz zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny) i obecné soudy, a to při aplikaci a interpretaci jeho jednotlivých ustanovení, neboť základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují

komplexy norem podústavního práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole, anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález sp. zn. III. ÚS 269/99 ze dne 2. 3. 2000 (N 33/17 SbNU 235); nález sp. zn. I. ÚS 1052/10 ze dne 29. 9. 2010 (N 206/58 SbNU 857) či nález sp. zn. II. ÚS 2121/14 ze dne 30. 9. 2014].

19. Za příklad takové vadné a ústavně nekonformní aplikace a interpretace podústavního práva je pak třeba označit situace, kdy ze strany obecných soudů dochází v důsledku jimi zvoleného výkladu k popření smyslu (účelu) aplikované právní normy, v nyní projednávaném případě tedy příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., jakožto „prováděcího předpisu“ k čl. 36 odst. 3 Listiny. Jak ostatně Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. III. ÚS 1320/10 ze dne 9. 12. 2010 (N 247/59 SbNU 515) ve vztahu k přezkumu rozhodování obecných soudů ohledně odpovědnosti státu za škodu, „*do samotného zhodnocení konkrétních okolností případu z pohledu zmíněných zákonných kritérií obecnými soudy, Ústavní soud zásadně není oprávněn vstupovat, ledaže by příslušné závěry bylo možno označit za skutečně extrémní, vymykající se zcela smyslu a účelu dané právní úpravy. Pak totiž by takový postup mohl být shledán jako rozporný s ústavně zaručenými základními právy účastníka řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny. Pouhý nesouhlas s tím, jak obecný soud zhodnotil tu kterou okolnost, resp. s tím, že některé z hodnocených skutečností přisoudil menší či naopak větší váhu než skutečnosti jiné, věc (ústavní stížnost) do ústavní roviny posunout zásadně nemůže.*“

IV.b) Aplikace ústavněprávních východisek na projednávaný případ

20. Prizmatem výše vymezených ústavněprávních východisek a principů Ústavní soud přezkoumal právní závěry obecných soudů, obsažené v rozhodnutích napadených nyní projednávanou ústavní stížností, a na základě jejich konfrontace s námitkami stěžovatele a obsahem vyžádaného spisového materiálu dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

21. Jak již bylo výše rekapitulováno, stěžovatel nesouhlasil s postupem a právními závěry obecných soudů, které jeho nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. shledaly nedůvodným pro nesplnění zákonných podmínek, když „*o existenci nezákonného rozhodnutí, jež by zakládalo odpovědnost státu za škodu ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 82/1998 Sb. nelze v projednávaném případě hovořit*“, neboť rozhodnutí prvostupňového správního orgánu bylo „*zcela odklizeno*“ (na základě stěžovatelova řádného opravného prostředku) rozhodnutím odvolacího správního orgánu, a to „*nikoliv z důvodu jeho nezákonnosti, nýbrž z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty*“, přičemž původní rozhodnutí odvolacího správního orgánu „*bylo zrušeno z procesních důvodů, tj. pro vady řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.*“

22. Ústavní soud se s těmito právními závěry obecných soudů neztotožňuje, neboť - s ohledem na výše uvedené - nepovažuje za ústavně konformní interpretaci předmětných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb., zejména pak ustanovení § 8, v jejímž důsledku obecné soudy na straně jedné na základě vlastního (byť dlouhodobě zastávaného) výkladu vyloučily podřaditelnost tvrzených pochybení správních orgánů v předmětném přestupkovém řízení pod legislativní označení „*nesprávný úřední postup*“, a to z důvodu, že tento postup (úkony) vedly k vydání („*se odrazily v obsahu*“) meritorního rozhodnutí, a současně na straně druhé konstatovaly, že o nezákonná rozhodnutí jít nemůže, neboť nebyla (formálně) zrušena, resp. byla zrušena „*nikoliv z důvodu nezákonnosti, nýbrž z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty*“.

23. Obecné soudy totiž dle názoru Ústavního soudu při svém rozhodování při posouzení důvodnosti nároku stěžovatele na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. dostatečně nezohlednily skutečnost, že Krajský soud v Brně ve výše citovaném rozsudku závazně deklaroval, že se správní orgány v přestupkovém řízení vedeném proti stěžovateli dopustily procesních pochybení (omezení procesních práv stěžovatele jako účastníka řízení v pozici obviněného z přestupku) v intenzitě, která „mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé“ ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a která také byla důvodem pro kasaci rozhodnutí odvolacího správního orgánu pro vady řízení ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. Při formulaci svých právních závěrů naopak ryze formalisticky a tedy i chybně vycházely ze skutečnosti, že původní meritorní rozhodnutí odvolacího správního orgánu a následně i prvostupňového správního orgánu byla formálně zrušena („zcela odklizena“) následně vydaným rozhodnutím odvolacího správního orgánu o zastavení řízení (podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o přestupcích), čímž údajně došlo i ke zhojení původních procesních pochybení správních orgánů, majících vliv na zákonnost jejich rozhodnutí.

24. Dle Ústavního soudu ovšem skutečnost, že z důvodu uplynutí zákonné prekluzivní jednorozhodčí lhůty (§ 20 odst. 1 zákona o přestupcích) pro projednání přestupku již nemohlo být pokračováno v dalším řízení, v němž by byla napravena procesní pochybení správních orgánů, konstatovaná krajským soudem, a které by případně vyústilo ve vydání nového meritorního rozhodnutí, nezatíženého procesními vadami či nezákonností, nelze klást k tíži stěžovatele. A to především proto, že k uplynutí zákonné prekluzivní jednorozhodčí lhůty (§ 20 odst. 1 zákona o přestupcích) došlo v nyní projednávaném případě primárně v důsledku procesního postupu správních orgánů, které jej zatížily procesními vadami v intenzitě, mající vliv na zákonnost vydaných meritorních rozhodnutí, pro která také krajský soud rozhodnutí odvolacího správního orgánu následně zrušil. Nadto nelze ani přehlédnout téměř liknavý procesní postup odvolacího správního orgánu v rámci řízení o stěžovatelem podaném odvolání ze dne 19. 8. 2010, když o něm odvolací správní orgán rozhodl až dne 4. 5. 2011 (předmětné rozhodnutí pak bylo vypraveno dne 6. 5. 2011), tzn. pouze několik dnů před uplynutím zákonné prekluzivní jednorozhodčí lhůty pro projednání přestupku, jehož spáchání se měl stěžovatel dopustit dne 17. 5. 2010.

25. Ústavní soud je proto toho názoru, že povinností obecných soudů naopak bylo přihlídnout k těmto skutečnostem při zkoumání předpokladů pro vznik odpovědnosti státu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. a hodnocení důvodnosti nároku stěžovatele na náhradu škody, spočívající v jím vynaložených nákladech na své právní zastoupení v celém průběhu přestupkového řízení před správními orgány, které však bylo zatíženo procesními vadami, majících vliv na zákonnost jejich meritorních rozhodnutí a v konečném důsledku tedy i na způsob vyústění přestupkového řízení jako celku. Uvedené platí i s přihlídnutím k tomu, že právní úprava nákladů řízení ve správním řádu, příp. v zákoně o přestupcích, neukládá správnímu orgánu povinnost za situace, kdy dochází k zastavení přestupkového řízení pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku (podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o přestupcích), jakkoliv rozhodovat o nákladech tohoto řízení.

26. Ústavní soud proto konstatuje, že se v nyní projednávaném případě přijaté právní závěry obecných soudů nachází nejen v extrémním rozporu s provedenými skutkovými a právními zjištěními ohledně naplnění předpokladů pro vznik odpovědnosti státu za škodu, když rozhodnutí odvolacího správního orgánu bylo krajským soudem skutečně zrušeno pro procesní pochybení, mající vliv na jeho zákonnost, ale obecnými soudy zvolený výklad (interpretace) příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. přímo popírá jejich smysl (účel), neboť jím *a priori* vyloučily odpovědnost státu za škodu, aniž by důkladně vážily veškeré okolnosti a předpoklady, zakládající vznik této odpovědnosti. Tímto svým postupem,

nerespektujícím ústavní příkaz, zakotvený v čl. 4 odst. 4 Listiny, a porušujícím právo stěžovatele na spravedlivý proces, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny, tak obecné soudy v konečném důsledku *de facto* popřely stěžovatelovo právo na náhradu škody, zaručené v čl. 36 odst. 3 Listiny.

27. Nad rámec výše uvedeného, pouze toliko ve formě *obiter dicta*, nicméně Ústavní soud považuje za vhodné zdůraznit, že výše předestřené právní závěry Ústavního soudu nelze v žádném případě interpretovat a zobecňovat do té míry, 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 odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. Taková interpretace by se ostatně nacházela i v rozporu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu ve vztahu k otázce odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivcům v důsledku zahájení trestního stíhání a vedení trestního řízení, které ovšem nevyústilo v pravomocný (odsuzující) rozsudek [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 429/01 ze dne 17. 7. 2002 (N 92/27 SbNU 79) či nález sp. zn. I. ÚS 3026/07 ze dne 3. 3. 2009 (N 42/52 SbNU 423)], jejíž závěry lze za použití argumentu *a maiori ad minus* aplikovat i na přestupkové řízení, které je ostatně do značné míry ovládáno i zásadami trestního řízení. Uvedené tvrzení platí i pro případy podobné nyní projednávané věci, tj. kdy dojde k zastavení přestupkového řízení pro uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku (podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o přestupcích), neboť zdaleka nelze v praxi vyloučit situace, kdy uplynutí zákonné prekluzivní lhůty k projednání přestupku - a tedy i zastavení řízení - jsou spíše přímým důsledkem procesní taktiky obviněného, příp. jeho právního zástupce, založené na „obstrukčním“ jednání. Takové jednání pod rozsah ochrany, poskytované jednotlivci ústavně zaručeným právem na náhradu škody, zaručeným v čl. 36 odst. 3 Listiny, ovšem podřadit v žádném případě nelze.

V. Závěr

28. S ohledem na výše uvedené proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti stěžovatele vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1 a Městského soudu v Praze zrušil. Úkolem obecných soudů tak bude posoudit daný případ znovu, přičemž jsou vázány právním názorem Ústavního v tom směru, že při zkoumání důvodnosti stěžovatelem vzneseného nároku na náhradu škody budou povinny se důkladně zabývat předpoklady vzniku odpovědnosti státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb.

29. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

P o u č e n í : *Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).*

V Brně dne 5. května 2015

Radovan Suchánek
předseda senátu