



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Martiny Vernerové a JUDr. Jiřího Derfla ve věci

žalobkyně: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, IČO: 41197518,**
sídlem Orlická 2020/4, 130 00 Praha 3,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje,**
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem,
zastoupen Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem,
sídlem Masarykovo náměstí 193/20, 405 02 Děčín,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2021, č. j. KUUK/065700/2021/Vod,

takto:

- I.** Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 17. 5. 2021, č. j. KUUK/065700/2021/Vod, a usnesení Komise k projednávání přestupků města Litoměřice ze dne 14. 4. 2021, č. j. MULTM/0023443/21/PT/Jko, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se včasnou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2021, č. j. KUUK/065700/2021/Vod, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

usnesení Komise k projednávání přestupků města Litoměřice (dále jen „přestupková komise“) ze dne 14. 4. 2021, č. j. MULTM/0023443/21/PT/JKo. Tímto usnesením přestupková komise v souladu s § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) vyslovila, že žalobkyně není účastníkem řízení (poškozeným) v řízení o přestupku proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“), kterého se měl dne 8. 1. 2020 v Litoměřicích dopustit E. K., narozen X.

2. Současně se žalobkyně v žalobě domáhala toho, aby soud zrušil také zmíněné usnesení přestupkové komise, aby uložil žalovanému ve vztahu k podřízeným orgánům stanovit, že náklady na hrazené (zdravotní) služby, které byly vynaloženy na ošetření a léčení poškozeného v důsledku zaviněného protiprávního jednání, jsou škodou uplatnitelnou v přestupkovém řízení a opodstatňují účastenství zdravotní pojišťovny jako poškozené v řízení o přestupku, a aby uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady soudního řízení.

Žaloba

3. V žalobě žalobkyně uvedla, že jí byla způsobena škoda protiprávním jednáním E. K., který dne 8. 1. 2020 chytil poškozeného F. T. za nohu a podtrhl mu ji směrem dopředu tak, že poškozený upadl na záda, čímž mu způsobil zranění levého kolene a zranění v oblasti krční páteře, která si vyžádala ošetření a léčení v nemocnici Litoměřice. Žalobkyně uhradila smluvním zdravotnickým zařízením zdravotní péči, která byla v souvislosti s napadením zraněnému poskytnuta, a podle § 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) jí tak vznikl nárok na náhradu těchto nákladů vůči E. K. Podotkla, že podle § 70 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) uplatnila nárok na náhradu škody u přestupkové komise. Přestupková komise ani žalovaný však žalobkyni postavení poškozeného v řízení o přestupku nepřiznali.
4. Žalobkyně konstatovala, že zákon nijak nedefinuje škodu z hlediska jejího přímého či nepřímého způsobu vzniku. Zdůraznila, že jí byla přestupkem způsobena škoda a vzhledem k tomu, že v řízení o přestupku uplatnila nárok na náhradu škody, je ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky účastníkem řízení v postavení poškozeného a přestupková komise měla povinnost o tomto nároku rozhodnout. Na zcela totožném principu je podle žalobkyně rozhodováno o náhradě škody v trestním řízení. Dodala, že neuplatňuje nárok na náhradu nemajetkové újmy, nýbrž na náhradu škody; k tomu poukázala na závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2003, sp. zn. 4 Tz 4/2003.
5. Podle žalobkyně žalovaný i přestupková komise při svém rozhodování vycházeli především z dlouholetého výkladu Ministerstva vnitra (zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného dne 9. 6. 2020), který je však v rozporu se zákonem a se závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2020, č. j. 10 A 76/2018-29. Tento rozsudek žalobkyně citovala na podporu svého tvrzení, že i v řízení o přestupku jí náleží postavení poškozeného a že zákon nerozlišuje mezi přímým a nepřímým způsobem vzniku škody. Podotkla, že neexistuje důvod, který by odůvodňoval rozdílný přístup k adheznímu řízení v rámci řízení o přestupku oproti řízení trestnímu. Žalobkyně Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

nesouhlasila s názorem žalovaného, že závěry zmíněného rozsudku Městského soudu v Praze jsou závazné toliko v konkrétním případě a nemají precedenční charakter. Zdůraznila, že podle § 2 odst. 4 správního řádu by neměly při rozhodování podobných případů vznikat nedůvodné rozdíly, a proto by žalobkyni mělo být v projednávané věci přiznáno postavení poškozeného. Na podporu svých tvrzení žalobkyně poukázala rovněž na závěry rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 10. 2016, sp. zn. 3 To 660/2016, a rozsudků Nejvyššího soudu ze dne 15. 9. 1999, sp. zn. 2 Cdon 2079/97, ze dne 25. 1. 2017, sp. zn. 25 Cdo 3423/2015, a ze dne 31. 10. 2018, sp. zn. 32 Cdo 5480/2016, a na rozhodnutí Ministerstva dopravy č. j. MD ČR-507-2018-160SPR-7, které zdravotní pojišťovně přiznalo postavení poškozeného – účastníka řízení o přestupku ve věci dopravní nehody.

Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že úprava adhezního řízení v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“) se výrazně liší od úpravy v zákoně o odpovědnosti za přestupky, stejně jako se liší postavení orgánů činných v trestním řízení od orgánů přestupkových. Pro přiznání žalobkyni postavení poškozené v řízení o přestupku by podle žalovaného bylo zapotřebí, aby jí byla způsobena škoda přímo deliktním jednáním. Vysvětlil, že jeho závěry vychází ze zápisu z konzultačního dne k přestupkové problematice Ministerstva vnitra, odboru všeobecné správy, ze dne 9. 6. 2020.
7. K § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění žalovaný sdělil, že se nejedná o nárok na náhradu škody na zdraví poškozeného, ale jde o samostatný nárok zdravotní pojišťovny vůči třetím osobám na náhradu jí vynaložených nákladů zdravotní péče. Dodal, že nárok na náhradu nákladů nevzniká zdravotní pojišťovně samotným spácháním přestupku, ale je třeba, aby nejprve byly náklady na úhradu zdravotní péče vynaloženy a zdravotní pojišťovnou alespoň z části uhrazeny. Zdůraznil, že uvedené ustanovení se nevěnuje otázkám adhezního řízení, ani neupravuje, kdo je účastníkem řízení o přestupku, čímž se odlišuje od explicitní úpravy postavení účastníka řízení podle § 129 odst. 1 zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví. Žalovaný uzavřel, že závěry platné pro trestní řízení nelze bez dalšího přejímat pro řízení o přestupku, když orgány činné v trestním řízení mají více možností i času k preciznímu posouzení uplatněného nároku.
8. Podle žalovaného je výčet uvedený v § 55 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, upravujícím oznamovací povinnost vůči zdravotní pojišťovně, taxativní a nedotýká se správních orgánů, které vedou řízení o přestupku. Po správních orgánech v uvedeném výčtu nezahrnutých proto není možné vyžadovat splnění oznamovací povinnosti. Žalovaný dodal, že zdravotní pojišťovny mohou nahlížet do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu s tím, že jejich právní zájem je prokázán potřebou opatřit si podklady pro uplatnění nároku podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost.

Posouzení věci soudem

9. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobkyně i žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili.
10. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

věť druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věť první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

11. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. Soud připomíná, že rozhodnutí o odvolání proti usnesení o tom, zda osoba je, či není účastníkem správního řízení, není rozhodnutím vyloučeným ze soudního přezkumu. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nelze rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu považovat za úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, protože se jím s konečnými účinky určuje, zda určitá osoba účastníkem řízení je, či není (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, publ. Pod č. 3288/2015 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63, či ze dne 28. 3. 2007, č. j. 3 As 74/2006-61, publ. pod č. 1236/2007 Sb. NSS).
13. Předmětem soudního přezkumu v projednávané věci je posouzení právní otázky, zda žalobkyně, která v rámci řízení o přestupku vedeného proti obviněnému E. K. uplatnila u přestupkové komise nárok na náhradu škody spočívající v nákladech vynaložených podle § 55 odst. 1 zákona ve veřejném zdravotním pojištění, měla být považována za poškozenou podle § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy za účastníka přestupkového řízení.
14. Soud podotýká, že v projednávané věci není sporu o skutkových otázkách, ale sporná je toliko výše popsáná právní otázka podmínek postavení zdravotní pojišťovny jako poškozené v přestupkovém řízení. Jedním dechem soud dodává, že totožnou právní otázku na základě totožných žalobních bodů již posoudil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 2. 2020, č. j. 10 A 76/2018-29, publ. pod č. 4026/2020 Sb. NSS, jehož závěry jsou žalobkyni i žalovanému známy. Městský soud v Praze jednoznačně konstatoval, že „[p]rávo zdravotní pojišťovny na náhradu nákladů vynaložených na péči o pojištěnku, která byla zraněna v důsledku přestupkového jednání obviněného (§ 55 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění), zakládá účastenství zdravotní pojišťovny jako poškozené v řízení o přestupku obviněného.“ S těmito závěry se zdejší soud plně ztotožňuje a s ohledem na skutečnost, že v projednávané věci přednesli účastníci řízení obdobnou argumentaci, z nich v dalším odůvodnění vychází.
15. Soud připomíná, že podle § 68 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky je účastníkem řízení o přestupku i poškozený, a to v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.
16. Z § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky vyplývá, že „[s]právní orgán bezodkladně vyrozumí o možnosti uplatnit nárok na náhradu škody nebo uplatnit nárok na vydání bezdůvodného obohacení a o nařízeném ústním jednání osobu, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku obohatil, pokud je mu tato osoba známa. Současně tuto osobu poučí, že nárok na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení může uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání nebo v jiné lhůtě, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

kterou jí určí. Pokud by vyrozumění osoby podle věty první bylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady, doručí je správní orgán veřejnou vyhláškou; ustanovení § 66 se nepoužije.“

17. Podle odstavce 2 téhož ustanovení platí, že *„[o]soba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, se stává poškozeným uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení. Nárok na náhradu škody nebo nárok na vydání bezdůvodného obohacení může uplatnit u správního orgánu nejpozději při prvním ústním jednání nebo ve lhůtě určené správním orgánem, nekoná-li se ústní jednání, nebylo-li již o tomto nároku rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení, nebo pokud takové řízení neprobíhá. Jestliže osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, uplatnila nárok na náhradu této škody nebo nárok na vydání takového bezdůvodného obohacení v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, stává se poškozeným zahájením řízení.“*
18. Z § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění plyne, že *„[p]říslušná zdravotní pojišťovna má vůči třetí osobě právo na náhradu těch nákladů na hrazené služby, které vynaložila v důsledku zaviněného protiprávního jednání této třetí osoby vůči pojištěnci. Náhrada podle věty první je příjmem fondů zdravotní pojišťovny.“*
19. Jak bylo naznačeno výše, v nyní posuzované věci postupovala přestupková komise podle § 28 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto subsidiárně aplikovatelného ustanovení (srov. § 51 zákona o odpovědnosti za přestupky) je za účastníka v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je, či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.
20. Smyslem § 28 odst. 1 správního řádu je, aby v případě pochybností bylo již v průběhu řízení postaveno najisto, zda určitá osoba má, či nemá postavení účastníka řízení. Dané ustanovení bylo aplikováno v probíhajícím správním řízení, ve kterém o sobě žalobkyně tvrdila, že je účastníkem řízení, ale o takovém jejím postavení existovaly pochybnosti. Výrok daného usnesení pak určí, zda bude v řízení s touto osobou pokračováno, nebo pro ni bude účast v řízení ukončena. Soud k uvedenému poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2017, č. j. 9 As 154/2016-31, podle něhož *„je třeba také mít na paměti, že ,k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý (hmotněprávní) předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno‘ [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 600/99 (N 159/24 SbNU 167)]. Obdobně i Nejvyšší správní soud má za to, že podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námítky vztahující se k účastenství proto postačuje potence dotčení práva (srov. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS). Smyslem účastenství v řízení je tedy naplnění požadavku, aby každý měl možnost vyjádřit se k tomu, co se jej týká. Proto také platí, že ,kdo je účastníkem řízení, vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva‘ (srov. rozsudek kasačního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001-91, č. 683/2005 Sb. NSS). Správní orgán nerozhoduje konstitutivně o tom, kdo je či není účastníkem řízení, ale při rozhodování dle § 28 ... [správního řádu] pouze deklaruje tuto skutečnost. Důkazní břemeno v tomto směru tíží správní orgán.“*

21. Soud podotýká, že v řízení o přestupku je okruh účastníků vymezen zvláštním právním předpisem, konkrétně § 68 zákona o odpovědnosti za přestupky (srov. rovněž § 27 odst. 3 první větu správního řádu). Zákonodárce přitom vedle obviněného, který se účastní celého přestupkové řízení a rozsah jeho účastenství není z povahy věci nijak omezen, počítá s dalšími účastníky s diferencovaným rozsahem účastenství, když předpokládá, že poškozený a vlastník věci, která může být nebo byla zabráná, se mohou účastnit té části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody, či která se týká zabránění věci nebo náhradní hodnoty.
22. V projednávané věci panuje mezi účastníky konkrétně spor o tom, zda lze žalobkyni jako zdravotní pojišťovnu, jež v rámci řízení o přestupku uplatnila nárok na náhradu škody spočívající v nákladech vynaložených podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, považovat za poškozeného ve smyslu § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Jinak řečeno, pro závěr o tom, zda žalobkyni svědčilo postavení účastníka řízení o přestupku, je třeba posoudit, zda byla žalobkyni v důsledku úhrady nákladů podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění způsobena spácháním přestupku škoda ve smyslu § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.
23. Žalobkyně v rámci své žalobní argumentace v tomto ohledu správně poukázala na to, že charakterem nároku založeného v § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění se v minulosti opakovaně zabývaly trestní soudy, přičemž dovodily, že tento nárok je svou povahou nárokem na náhradu škody. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 18. 2. 2003, sp. zn. 4 Tz 4/2003, uzavřel, že „[p]rávo zdravotní pojišťovny na náhradu škody spočívající v tom, že pojišťovna uhradila náklady na léčení svého pojištěnce v příčinné souvislosti s tím, že mu bylo zaviněným protiprávním jednáním třetí osoby způsobeno poškození na zdraví, je zakotveno v ustanovení § 55 odst. 1 zák. č. 48/1997 Sb. Nejedná se tedy o nárok na náhradu škody na zdraví poškozeného podle občanského zákoníku, ale jde o speciálním právním předpisem založený samostatný nárok zdravotní pojišťovny vůči třetím osobám (s nimiž není ve smluvním vztahu) na náhradu jí vynaložených nákladů zdravotní péče, jsou-li zákonné předpoklady splněny (viz též Rc 30/2002). Nárok zdravotní pojišťovny podle § 55 odst. 1 zák. č. 48/1997 Sb., byť je nazýván regresní náhradou, je nejen podle slov zákona, ale i svou povahou nárokem na náhradu škody, spočívající v tom, že pojišťovna uhradila náklady na léčení svého pojištěnce v příčinné souvislosti s tím, že mu bylo zaviněným protiprávním jednáním třetí osoby způsobeno poškození zdraví. Též za účinnosti dřívějších právních předpisů, jež upravovaly obdobný nárok (tehdy státu) na regresní náhradu, vycházela judikatura z toho, že takový nárok je samostatným nárokem na náhradu škody (srov. stanovisko býv. Nejvyššího soudu ČR pod Rc 55/1971).“
24. Trestní soudy tedy v tomto směru ustáleně judikují, že práva poškozeného, včetně uplatnění nároku na náhradu škody ve smyslu § 43 odst. 3 trestního řádu, může v trestním řízení vedeném pro trestný čin, jímž bylo ublíženo na zdraví, vykonávat rovněž zdravotní pojišťovna, avšak teprve tehdy, jestliže alespoň zčásti uhradila náklady léčení osoby, jež újmu na zdraví utrpěla (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 1. 1997, sp. zn. 4 To 22/97, publ. pod č. 25/1998 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu).
25. Soud přitom nepřehlédl, že i přes změnu v dikci § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, provedenou zákonem č. 137/2008 Sb., trestní soudy z uvedeného pravidla vycházejí i ve své recentní rozhodovací praxi, aplikují z něj vyplývající východiska týkající se povahy nároku podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění i na právní vztahy vzniklé po 1. 6. 2008 a považují zdravotní pojišťovny, jež uhradily náklady na léčení svého pojištěnce v příčinné souvislosti s tím, že mu byla zaviněným jednáním Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

třetí osoby způsobena újma na zdraví, za poškozeného, a tedy účastníka trestního řízení (za všechny srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 5 Tdo 797/2014, ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 3 Tdo 594/2016 či ze dne 19. 6. 2013, sp. zn. 8 Tdo 46/2013).

26. Podle názoru zdejšího soudu neexistuje jediný rozumný důvod, pro který by shora uvedené závěry vyplývající z rozhodovací praxe trestních soudů, týkající se charakteru nároku zdravotní pojišťovny podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, neměly být aplikovány na nyní projednávanou věc, uplatnila-li žalobkyně v řízení o přestupku nárok právě podle naposledy uvedeného ustanovení spočívající v újmě vzniklé jí v důsledku vynaložení nákladů na léčení svého pojištěnce, a to v (tvrzené) příčinné souvislosti s jednáním obviněného z přestupku.
27. Soud především nemohl žalovanému přisvědčit v závěru, že odlišné zacházení s nárokem pojišťovny v adhezním řízení v rámci řízení o přestupku oproti adheznímu řízení trestnímu odůvodňují odlišnosti v právní úpravě trestního řízení. Soud podotýká, že způsob vymezení poškozeného v trestním řádu není v rozhodných aspektech nijak odchylný od vymezení osoby poškozeného v právní úpravě odpovědnosti za přestupky. Soud v tomto směru poukazuje na to, že podle § 43 odst. 1 věty první trestního řádu platí, že *„[t]en, komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková škoda nebo nemajetková újma, nebo ten, na jehož úkor se pachatel trestným činem obohatil (poškozený), má právo činit návrh na doplnění dokazování, nahlížet do spisů (§ 65), zúčastnit se jednávání dohody o vině a trestu, zúčastnit se hlavního líčení a veřejného zasedání konaného o odvolání nebo o schválení dohody o vině a trestu a před skončením řízení se k věci vyjádřit.*
28. Pomine-li soud na tomto místě rozdíl v otázce nemajetkové újmy (k tomu srov. dále), je zjevné, že trestní řád obdobně jako § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky přiznává za splnění dalších podmínek postavení poškozeného osobě, které je příslušným typem protiprávního jednání způsobena majetková újma. Škodou ve smyslu § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky, resp. majetkovou škodou podle § 43 odst. 1 trestního řádu, je přitom v tomto ohledu třeba rozumět újmu na majetku (jmění), tedy újmu na právem chráněných statcích, která se projevuje v materiální stránce (jmění poškozeného). V tomto směru soud poukazuje na § 2894 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, jež stanoví definici škody způsobem odpovídajícím tomu, jak byla v minulosti pouze dovozována judikaturou. Nejvyšší soud ve své konstantní judikatuře dovozoval, že škodou se rozumí újma, která nastala (projevuje se) v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a je tedy napravitelná poskytnutím majetkového plnění, především poskytnutím peněz k uvedení věci do předešlého stavu (srov. stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1970, sp. zn. Cpj 87/70, publ. pod č. 55/1971 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, a na něj navazující judikaturu).
29. V tomto ohledu se vymezení osoby poškozeného v úpravě přestupkového práva nijak nevymyká, když § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky shodně předpokládá, že poškozeným může být osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda. I v tomto případě se zjevně pojmem „škoda“ rozumí újma v majetkové sféře ve shora naznačeném smyslu. Soud přitom nemá sebemenší pochybnosti o tom, že nárok vyplývající zdravotní pojišťovně z § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění je zvláštním typem nároku na úhradu majetkové újmy spočívající ve vynaložených nákladech na péči hrazenou ze zdravotního pojištění v důsledku zaviněného protiprávního jednání třetí osoby vůči jejím pojištěncům, resp. vůči osobám účastným zdravotního pojištění. I nárok Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění tedy představuje z pohledu soudu škodu, újmu na jmění (majetkovou újmu), kdy je do majetkové sféry pojišťovny zasaženo v příčinné souvislosti se spáchaným přestupkem snížením jejího jmění o náklady vynaložené na zdravotní péči hrazenou ze zdravotního pojištění, přičemž tato újma je zcela nepochybně vyjádřitelná v penězích.

30. Z tohoto pohledu tedy soud nespatřuje v právní úpravě trestního řízení a úpravě přestupkového práva žádný rozdíl, pro který by bylo důvodné a souladné s principem jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a zásadou rozumného uspořádání společenských vztahů zacházet s nárokem zdravotní pojišťovny podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění v řízení o přestupku odlišně.
31. Nad rámec uvedeného soud doplňuje, že podle § 70 odst. 2 věta poslední zákona o odpovědnosti za přestupky platí: *„Jestliže osoba, které byla spáchaním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spáchaním přestupku bezdůvodně obohatil, uplatnila nárok na náhradu této škody nebo nárok na vydání takového bezdůvodného obohacení v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, stává se poškozeným zahájením řízení.“* Z toho podle názoru soudu plyne, že v případě, bude-li někomu přiznán statut poškozeného z téhož skutku v trestním řízení, přičemž posuzované jednání bude následně překvalifikováno na přestupek, ze zákona, tj. automaticky bez možnosti alternativního uvážení správních orgánů, se poškozený z trestního řízení stává poškozeným v navazujícím řízení o přestupku, a to již okamžikem jeho zahájení (výjimkou je pouze oblast nemajetkové újmy, o kterou v projednávané věci nejde). Právě uvedené úvahy podporují podle přesvědčení soudu výše uvedené závěry akcentující nedůvodnost rozdílného zacházení s nárokem zdravotní pojišťovny podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění v řízení o přestupku oproti trestnímu řízení. Soud má za to, že postrádá smysl, aby se zdravotní pojišťovna mohla stát poškozenou, a tedy účastníkem přestupkového řízení z titulu uplatnění nároku podle naposledy uvedeného ustanovení výhradně prostřednictvím (případně předtím probíhajícího) trestního řízení o stejném skutku, ale nikoli přímo.
32. Ani rozdíly v právní úpravě spočívající v tom, že v trestním řízení lze poškozeného považovat za univerzálního účastníka tohoto řízení, který může uplatnit rovněž právo na náhradu nemajetkové újmy, nicméně podle názoru soudu v žádném ohledu argumentaci žalobkyně nevyvrací a nesvědčí pro závěr o tom, že by nárok zdravotní pojišťovny podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění nemohl a neměl být považován za nárok na náhradu škody (majetkové újmy) uplatnitelný v přestupkovém řízení podle § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky. Rozsah, v němž je poškozenému v tom kterém typu řízení přiznáno účastenství, ani otázka nemajetkové újmy nebyla v nyní posuzované věci jakkoli relevantní. Nadto pak uvedené dílčí odlišnosti v parametrech obou řízení (které jinak soud nijak nezpochybňuje) nejsou v souladu s dříve uvedeným způsobem jakkoli ovlivnit závěr o tom, zda je konkrétní typ majetkového nároku, zde nárok zdravotní pojišťovny na náhradu majetkové újmy spočívající ve snížení jejího jmění o náklady vynaložené podle opakovaně připomínaného ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění, „nárokem na náhradu škody“ ve smyslu § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky. Obdobně pak shora přijatý závěr stran charakteru nároku podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění a možnosti jeho subsumpce pod pojem „nároku na náhradu škody“ podle § 70 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky z povahy věci nijak nezpochybňuje ani osobní působnost normy týkající se informační povinnosti obsažené v § 55 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

33. K této otázce se ostatně vyjádřil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 Ads 14/2021-60, v němž vyslovil, že z § 55 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění nevyplývá povinnost sdělit zdravotní pojišťovně identifikační údaje o osobě, u které je důvodné podezření, že způsobila úraz nebo jiné poškození zdraví. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud současně poukázal na to, že „... *nesdělení identifikačních údajů domnělého škůdce nevede k znemožnění uplatnění regresního nároku stěžovatelkou. Stěžovatelka [Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky] má jak v trestním řízení, tak v přestupkovém řízení postavení poškozené osoby (účastníka přestupkového řízení, resp. strany trestního řízení), kteréžto jí zaručuje rozsáhlá práva. Mezi tyto patří vedle práva nahlížet do spisu i právo být bez nutnosti vlastního aktivního postupu vyrozuměn o některých zásadních skutečnostech ze strany orgánů činných v trestním řízení [viz např. § 176 odst. 1 či § 196 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)], resp. orgánů projednávajících přestupek (viz např. § 70 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Stěžovatelka v postavení poškozené tak má právo být informována mj. právě i osobě, která důvodně způsobila úraz či jiné poškození zdraví. Není tedy pravdou, že by stěžovatelka za účelem zjištění identifikace škůdce byla vždy povinna sama nahlédnout do související spisové dokumentace.*“ Také Nejvyšší správní soud tedy potvrdil, že zdravotní pojišťovna může s ohledem na svůj regresní nárok vůči obviněnému z přestupku (tedy po uhrazení nákladů zdravotní péče o svého pojištěnce, jemuž měl obviněný z přestupku ublížit na zdraví) uplatňovat práva poškozeného v přestupkovém řízení.
34. Z ničeho pak nevyplývá ani opodstatněnost tvrzení správních orgánů, že újma v majetkové sféře nebyla žalobkyni způsobena přímo, což je nezbytný předpoklad k tomu, aby mohla být účastníkem řízení (poškozeným). Zákon o odpovědnosti za přestupky totiž v tomto ohledu (shodně jako § 43 odst. 1 trestního řádu) nijak nespojuje postavení poškozeného s tím, že poškozený či jeho majetek musí být přímým předmětem útoku (jednání) obviněného. Takové pravidlo z předmětných ustanovení nevyplývá. Správní orgány se pak podle názoru soudu mylí, pokud dovozují, že žalobkyni nebyla majetková újma způsobena „přímo“, resp. „bezprostředně“. Ze shora vyložených východisek totiž jednoznačně vyplývá, že nárok zdravotní pojišťovny podle § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění je zvláštním nárokem na úhradu majetkové újmy spočívající v nákladech na péči hrazenou ze zdravotního pojištění, které byla zdravotní pojišťovna povinna vynaložit právě a jedinež v důsledku zaviněného protiprávního jednání obviněného vůči pojištěnci. Správní orgány nečinily sporným, že žalobkyně jako zdravotní pojišťovna vynaložila náklady na zdravotní péči o svého pojištěnce právě v důsledku protiprávního jednání obviněného. Z tohoto pohledu přitom nelze dovozovat, že by újma žalobkyně jako zdravotní pojišťovny spočívající ve snížení jejího majetku v souvislosti s vynaložením nákladů na léčení nebyla způsobena přímo či bezprostředně jednáním obviněného.
35. Na uvedených závěrech pak nemůže nic změnit ani teoretická možnost, že by projednávání nároku na náhradu škody vedlo k průtahům projednání samotného přestupku. Pokud by skutečně taková situace v projednávané věci nastala, tj. jednalo by o stav, kdy by projednání nároku na náhradu škody mohlo vést k průtahům projednání samotného přestupku, byl by správní orgán povinen v souladu s § 89 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky rozhodnout o tom, že se žalobkyně jako poškozená odkazuje se svým nárokem do řízení ve věcech občanskoprávních.
36. Zbývá doplnit, že pokud žalovaný odkazoval na výklad Ministerstva vnitra (zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného dne 9. 6. 2020), podle kterého nárok zdravotní pojišťovny vyplývající z § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním

pojištění není způsobilý založit její postavení poškozeného v řízení o přestupku, soud tento výklad nepovažuje za správný. Zmíněný výklad totiž vychází především ze správními orgány akcentovaných rozdílů mezi právní úpravou adhezního řízení v trestním řádu a v zákoně o odpovědnosti za přestupky, které soud z výše vyložených důvodů neshledal opodstatněnými stejně jako úvahy o nedostatku „přímého“ či „bezprostředního“ poškození, když zákon podmínku přímosti či bezprostřednosti poškození nezahrnuje. Podle názoru soudu je klíčovým kritériem v souladu s obecným, a doktrinálně i judikatorně propracovaným, výkladem odpovědnosti za škodu (resp. újmu) toliko příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním (zde přestupkem) a vzniklou škodou, resp. majetkovou újmu. Příčinná souvislost (kauzální nexus) je otázkou skutkovou v každé konkrétní věci, bezprostřednost či okamžitost vzniku škody není bez dalšího její nezbytnou podmínkou. Soud připomíná, že existují celospolečensky akceptované právní mechanismy, ať již plynoucí ze zákona (vedle zdravotního a dalších povinných pojištění například odpovědnost poskytovatele platebních služeb za neautorizované platební transakce nebo odpovědnost zaměstnavatele za jednání jeho zaměstnance) nebo ze smlouvy (různá komerční pojištění a záruky), kdy újmu bezprostředně způsobenou protiprávním jednáním jedné osobě je právně zavázána kompenzovat osoba jiná. Není pak rozumný důvod takovou osobu z okruhu poškozených vylučovat, pokud jsou její majetková újma a příčinná souvislost s projednávaným přestupkem prokázány. Soud proto uzavírá, že sama okolnost, že postup správních orgánů byl v souladu s právním názorem Ministerstva vnitra, není bez dalšího způsobilá vyústit v závěr o zákonnosti postupu žalovaného vůči žalobkyni.

37. K tvrzení žalovaného, že závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2020, č. j. 10 A 76/2018-29, jsou závazné toliko v onom konkrétním případě řešeném Městským soudem v Praze, nejsou však již závazné pro správní orgány konající obdobná řízení, soud sděluje, že jakkoli dozajista platí, že v českém právním systému rozsudky nejsou pramenem práva, citovaný rozsudek Městského soudu v Praze by publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 4026/2020. To znamená, že jeho právní závěry byly podrobeny odborné polemice, byly shledány správnými, a přestože nejsou formálně závazné, mají částečnou normativní sílu a jsou hodné následování. Jistě nelze vyloučit, že i tak se správní orgány rozhodující obdobnou věc nebudou jeho závěry řídit a dají přednost konkurenčnímu výkladu nadřízeného ústředního správního úřadu (Ministerstva vnitra). Za takové situace se však vystavují riziku, že v případě soudního přezkumu se soud rozhodující ve správním soudnictví přidrží rozhodnutí publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Zdejší soud dodává, že odůvodnění rozsudku může obsahovat řešení sporné právní otázky, které je vodítkem (sekundárním pramenem práva) pro to, jak budou soudy při řešení obdobné právní otázky postupovat v budoucích případech, a jak by tudíž měly danou právní otázku vykládat i správní orgány. Vliv přesvědčivosti daného řešení právní otázky na budoucí rozhodnutí soudu je o to větší, oč vyšší stupeň soudní soustavy rozsudek vydal a neexistuje-li kolidující judikatura. V posuzovaném případě, kdy je sporná právní otázka řešena ustálenou judikaturou soudů rozhodujících ve správním soudnictví (srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2021, č. j. 51 A 53/2021-42) včetně Nejvyššího správního soudu (viz jeho výše citovaný rozsudek ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 Ads 14/2021-60), se odchýlení od předestřené právního názoru žalovaným s poukazem na již judikatorně vyvrácené úvahy nejeví jako postup *lege artis*, když žalovaný vědom si neudržitelnosti svých tvrzení na těchto setrval a pro své závěry nenabídl důvody nové, které by byly s to zpochybnit ustálený výklad předmětné právní otázky.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

38. S ohledem na shora uvedené skutečnosti soud uzavírá, že žalobkyně naplnila zákonné podmínky pro to, aby v řízení o přestupku vystupovala v postavení poškozeného, když podle § 70 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve spojení s § 55 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění uplatnila nárok na náhradu škody v řízení o přestupku před přestupkovou komisí. Soud opakuje, že zákon nerozlišuje mezi škodou vzniklou přímo a nepřímo v souvislosti s přestupkovým jednáním, a tudíž žalovaný postupoval nezákonně, když žalobkyni odepřel postavení poškozené v přestupkovém řízení s odůvodněním, že jí škoda nebyla způsobena přímo deliktním jednáním. Poukaz žalovaného na odlišnosti trestního a přestupkového řízení s důsledky pro postavení poškozeného v těchto řízeních rovněž neodůvodňuje jeho nezákonný závěr, že žalobkyni postavení poškozené v přestupkovém řízení nepřísluší. Pokud tedy žalovaný za dané procesní situace odepřel žalobkyni postavení účastníka řízení – poškozeného v řízení o přestupku, způsobil tím nezákonnost napadeného rozhodnutí.
39. Soud tedy shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil. Vzhledem k tomu, že se zjištěná nezákonnost projevila již v řízení před přestupkovou komisí, soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil také její výše specifikované usnesení. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.
40. Vzhledem k tomu, že žalobkyně měla ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit žalobkyni do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě v celkové výši 3 000 Kč. Náhrada odpovídá toliko zaplacenému soudnímu poplatku ve výši 3 000 Kč za podání žaloby, jelikož žalobkyni, která nebyla v soudním řízení zastoupena, podle obsahu soudního spisu žádné další náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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 nejbližší 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Ústí nad Labem 2. listopadu 2022

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus, v. r.
předseda senátu