

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobce: **T. H.**, zast. Mgr. Annou Větrovskou, advokátkou se sídlem Praha 1, Štěpánská 630/57, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábř. Ludvíka Svobody 12/1222, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2007, č. j. 232/2007-160-SPR/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2010, č. j. 4 Ca 7/2007 – 58,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2010, č. j. 4 Ca 7/2007 – 58 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá výše označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2007, č. j. 232/2007-160-SPR/2. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele jako poškozeného směřující proti výroku o náhradě škody a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hl. města Prahy, odboru dopravně správních agend č. j. S-MHMP 362035/2006 bur/Bu ze dne 28. 12. 2006, kterým bylo rozhodnuto, že se obviněný V. P. dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“). Současně byl tímto rozhodnutím stěžovatel odkázán s uplatněným nárokem na náhradu škody ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o přestupcích na příslušný soud a na Českou kancelář pojistitelů.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje stižní důvody ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Namítá, že rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném závěru o tom, že škoda na zdraví není majetkovou škodou a dále na názoru, že nárok na náhradu škody nebyl ze strany stěžovatele spolehlivě prokázán. Stěžovatel je toho názoru, že pojem „majetková škoda", tak jak je obsažen v § 70 odst. 1 zákona o přestupcích, je ekvivalentní pojmu škoda v pojetí občanského zákoníku a zahrnuje i škodu na zdraví, neboť i ta je vyjádřena v penězích a je proto majetkové povahy. Stěžovatel odkazuje na výklad pojmu škoda činěný Veřejným ochráncem práv. Jakýkoliv jiný, než výklad zastávaný stěžovatelem, by byl v rozporu s ústavně zaručenou rovností v právech a v rozporu se základními principy materiálně demokratického a právního státu, neboť by bezdůvodně zvýhodňoval poškozené, jímž byla přestupkem způsobena újma na zdraví před poškozenými, kterým byla způsobena pouze újma na majetku, a bez racionálního a ústavně akceptovatelného důvodu by takové poškozené vylučoval z práva na uplatnění nároku na náhradu škody v přestupkovém řízení. Stěžovatel též odkazuje na nález Ústavného soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/04 ze dne 4. 5. 2005, ze kterého vyplývá, že současné pojetí škody představuje vždy majetkovou újmu, a to i v takových případech, kdy jde o škodu na zdraví.

Stěžovatel cituje § 70 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích a zdůrazňuje, že v průběhu správního řízení uplatnil jako poškozený několik samostatných nároků na náhradu škody, a to

a) náhradu škody na zdraví ve výši 2 400 Kč podle lékařského posudku,
b) ušlý výdělek ve výši 20 000 Kč,
c) hmotnou škodu ve výši 2 500 Kč za náklady na znalecký posudek a
d) hmotnou škodu ve výši 57 000 Kč na vozidle po odečtení plnění od pojišťovny.

Stěžovatel má za to, že výši jednotlivých dílčích nároků na náhradu škody v průběhu řízení správnímu orgánu doložil, přinejmenším nároky pod písm. a) a c) byly vyčísleny konkrétní částkou a doloženy listinnými důkazy, takže o těchto nárocích měl správní orgán I. stupně rozhodnout věcně a nikoli stěžovatele odkázat na řízení před jiným orgánem.

Názor žalovaného, že náklady na vypracování znaleckého posudku o výši škody na vozidle nelze vůbec podřadit pod vzniklou škodu opomíjí příčinnou souvislost a skutečnost, že tyto náklady byly bezprostředně vyvolány protiprávním jednáním škůdce a jsou v přímé souvislosti s nehodou, neboť bez stanovení výše škody na vozidle by se stěžovatel nemohl připojit k řízení o přestupku s nárokem na náhradu škody. Stěžovatel dodává, že již ve správním řízení navrhoval, aby byl vypracován znalecký posudek, avšak bezvýsledně. Strohý údaj žalovaného o tom, že by provádění takového důkazu bylo nadbytečné a nehospodárné, představuje dle stěžovatele odmítnutí správního orgánu zjistit řádně skutkový stav.

Tvrzení žalovaného, že stěžovatel uplatnil škodu skládající se ze 4 položek, z nichž dvě dle názoru žalovaného nebyly majetkovou škodou, si rovněž protiřečí. Pokud by tomu tak bylo, pak k těmto položkám neměl správní orgán přihlížet vůbec. Navíc zdůvodnění

tohoto postupu obsahuje až rozhodnutí o odvolání, zatímco rozhodnutí I. stupně žádné takové odůvodnění neobsahuje a je tudíž nepřezkoumatelné.

Stěžovatel zdůrazňuje, že § 70 zákona o přestupcích nevylučuje možnost rozhodnout o části nároku na náhradu škody, přičemž v trestním řízení tato možnost existuje. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na závěry Ústavního soudu z nálezu sp. zn. I. ÚS 50/03 ze dne 13. 6. 2006, na nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. 3. 2005, nález sp. zn. II.ÚS 2221/07 ze dne 19. 8. 2008, nález sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 a nález sp.zn. I ÚS 2443/08 ze dne 29. 12. 2009.

Stěžovatel dále uvádí, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu ČR, Nejvyššího soudu ČR i Nejvyššího správního soudu je jak řízení o trestném činu, tak i řízení o přestupku považováno za řízení o trestním obvinění, přičemž není rozhodující, jak je trestní obvinění definováno vnitrostátním právním řádem. Není proto důvod, aby jen z procedurálních, formálních důvodů bylo odlišně rozhodováno o náhradě škody tehdy, jde-li o řízení o přestupku a odlišně tehdy, jde-li o řízení o trestném činu. Takový postup je v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

Městský soud výše uvedené námitce nepřisvědčil přesto, že z celé řady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i některých rozhodnutí městského soudu je zřejmé, že analogie iuris z trestního práva je přípustná (viz rozsudek městského soudu ze dne 27. 10. 2004 č. j. 6 Ca 126/2002-27, usnesení RS NSS č. j. 2 As 34/2006 - 73 ze dne 15. 1. 2008, rozsudek NSS č. j. 8 As 17/2007 - 135 ze dne 31. 5. 2007 a zejména rozsudek NSS č. j. 1 As 27/2008 - 67 ze dne 16. 4. 2008.)

Podle stěžovatele tak bylo namístě uplatnit § 229 odst. 2 trestního řádu a rozhodnout o nároku na náhradu škody zčásti.

Městský soud též nepřisvědčil námitce stěžovatele, který spatřoval nezákonnost rozhodnutí v odkazu stěžovatele, co se týká nároku na náhradu škody, na „Českou kancelář pojistitelů.“ Stěžovatel má za to, že výši jednotlivých dílčích nároků na náhradu škody v průběhu řízení správnímu orgánu doložil. Správní orgán měl rozhodnout věcně a nikoli stěžovatele odkázat na řízení před jiným orgánem.

Česká kancelář pojistitelů není vůbec žádným orgánem, neboť není nadána rozhodovací pravomocí, kterou má výlučně soud. Dle stěžovatele je jediným příslušným orgánem, jenž je oprávněn o nároku na náhradu škody rozhodovat, soud. Česká kancelář pojistitelů je subjektem soukromého práva, vůči němuž se poškozený může v zákonném stanovených případech obrátit s žádostí o pojistné plnění. Tím není nijak dotčeno právo poškozeného na náhradu škody vůči subjektům, které za škodu odpovídají podle ustanovení občanského práva (škůdce, provozovatel dopravního prostředku). V žádném případě však tento subjekt není nadán pravomocí o takové žádosti rozhodovat, neboť nedisponuje vůči poškozenému ani vůči provozovateli vrchnostenskou pravomocí a toliko jedná namísto pojišťovny. Pokud žádosti poškozeného nevyhoví, nerozhoduje o ní a je na poškozeném, zda nárok na výplatu pojistného plnění uplatní ve sporném řízení podáním

žaloby u soudu či nikoliv. Česká kancelář pojistitelů není vůbec žádným orgánem, natož orgánem „příslušným“ ve smyslu ust. § 70 odst. 2 zákona o přestupcích.

Stěžovatel považuje za nezákonný závěr městského soudu, dle kterého soud považuje za nedůvodné námitky stěžovatele týkající se postupu žalovaného při rozhodování o odvolání, neboť nemají vliv na zákonnost rozhodnutí, ani námitky stěžovatele týkající se procesních pochybení (nekonkretizováno jakých), kterých se měl dopustit žalovaný a správní orgán I. stupně. Soud v této souvislosti zdůraznil, že pokud měl stěžovatel dojem, že jsou jeho práva postupem správního orgánu omezována, měl se obrátit přímo na tento správní orgán a požadovat v průběhu řízení nápravu.

Takové „vypořádání se“ s žalobními námitkami je dle stěžovatele pouze formální a pro nedostatek srozumitelného odůvodnění činí rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným. Stěžovatel je toho názoru, že soud byl povinen, a to bez ohledu na to, zda měl stěžovatel možnost žádat sjednání nápravy ve správním řízení, přezkoumat v mezích žaloby správnost a zákonnost celého řízení a vypořádat se se všemi žalobními námitkami.

Formální způsob, jakým se městský soud vypořádal s namítanými vadami řízení, proto ve svém důsledku popřel základní principy, na nichž spočívá přezkum rozhodnutí soudem ve správním soudnictví.

Předmětem žaloby nebyly výtky ohledně ojedinělých procesních vad, nýbrž celý soubor vad (stěžovateli nebyla na opakovanou žádost pořízena a vydána kopie spisu, ani protokolu o dopravní nehodě, tento úkon byl nepřípustně podmiňován podepsáním poučení, tj. formalitami, které správní řád nevyžaduje, přes důvodné a doložené omluvy proběhla jednání v nepřítomnosti stěžovatele, předvolání nebyla doručována včas, nebyly dodrženy lhůty pro vydání rozhodnutí, obě rozhodnutí jsou datována jiného dne, nežli byla vydána ve smyslu definice obsažené v § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, pro které nelze proběhlé správní řízení považovat za řízení, které by mělo spravedlivý charakter, během kterého by byly dodržovány základní zásady správního řízení a ve kterém by stěžovatel mohl účinně hájit svá práva).

Stěžovatel navrhuje rozsudek zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutím Magistrátu hl. města Prahy, odboru dopravně správních agend (dále jen „správní orgán I. stupně“) č. j. S-MHMP 362035/2006 bur/Bu ze dne 28. 12. 2006 bylo rozhodnuto, že se obviněný V. P. dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích, a to porušením § 4 písm. a) a b) a § 19 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Současně byl tímto rozhodnutím stěžovatel jako poškozený odkázán s uplatněným nárokem na náhradu škody ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o přestupcích na Českou kancelář pojistitelů nebo příslušný soud. Proti výroku o náhradě škody podal stěžovatel odvolání, které žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl. Stěžovatel

rozhodnutí žalovaného o odvolání napadl žalobou. V této namítal řadu procesních pochybení žalovaného v průběhu správního řízení, brojil proti odkazu žalovaného na „ Českou kancelář pojistitelů nebo příslušný soud“, neboť měl za to, že orgánem příslušným rozhodnout o náhradě škody je pouze soud a dále měl za to, že škodu ve správním řízení náležitě prokázal a správní orgán o této měl rozhodnout, nikoli stěžovatele s nárokem odkázat na Českou kancelář pojistitelů nebo příslušný soud. Stěžovatel napadl závěr žalovaného o tom, že nemohl rozhodnout o náhradě škody jako celku. Dle stěžovatele § 70 odst. 2 zákona o přestupcích nevylučuje rozhodnutí správního orgánu o části uplatněné náhrady škody (samostatném dílčím nároku). Stěžovatel v žalobě vymezil, co vše lze zahrnout pod pojem majetková škoda.

Městský soud žalobu kasační stížností napadeným rozsudkem zamítl. Procesní námitky stěžovatele neshledal důvodnými. K uplatněnému nároku na náhradu škody uvedl, že náhrada škody nebyla doložena v celkové uplatňované výši a za této situace nebylo možné návrhu vyhovět. Konkrétně uvedl, že stěžovatelem byla doložena pouze škoda na bolestném, avšak ostatní stěžovatelem uplatněné nároky prokázány nebyly. Zdůraznil, že u škody na vozidle již byl stěžovatel odškodněn pojišťovnou Kooperativa, a.s. Městský soud neshledal nezákonným odkaz žalovaného na Českou kancelář pojistitelů nebo příslušný soud, když vozidlo, jež škodu způsobilo, nebylo smluvně pojištěno. Uvedl, že „jiným příslušným orgánem“ ve smyslu ust. § 70 odst. 2 může být pojišťovna, popř. v tomto případě Česká kancelář pojistitelů. Námitku stěžovatele ohledně možnosti žalovaného rozhodnout o části nároku neshledal městský soud důvodnou, když dospěl k závěru, že ust. § 70 zákona o přestupcích s takovým postupem nepočítá. Městský soud uzavřel, že v případě, kdy nemůže být rozhodnuto o celém uplatněném nároku na náhradu škody, považuje za vhodné, odkázat poškozeného s celým nárokem na další řízení. Městský soud přisvědčil stěžovateli, pokud namítal, že škoda na zdraví je vyčíslitelná v penězích a jedná se o škodu způsobenou při dopravní nehodě. Za situace, kdy stěžovatel nedoložil uplatňovanou škodu jako celek, však mohl žalovaný stěžovatele s celým nárokem odkázat na soud a jiný příslušný orgán.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel předně ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítá, že rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném závěru o tom, že škoda na zdraví není majetkovou škodou a dále na názoru, že nárok na náhradu škody nebyl ze strany stěžovatele spolehlivě prokázán. Stěžovatel je toho názoru, že pojem „majetková škoda“, tak jak je obsažen v § 70 odst. 1 zákona o přestupcích, je ekvivalentní pojmu škoda v pojetí občanského zákoníku a zahrnuje i škodu na zdraví, neboť i ta je vyjádřena v penězích a je proto majetkové povahy.

Námitka shodného obsahu již byla obsažena v žalobě. Městský soud, jak je patrné z odůvodnění rozsudku, námitce stěžovatele přisvědčil. V rozsudku k této uvedl, že *„pokud jde o škodu na zdraví (bolestné), přiklání se k výkladu provedenému v žalobě. Škoda na zdraví*

je vyčíslitelná v penězích a jedná se o škodu vzniklou při dopravní nehodě". Současně však městský soud konstatoval, že tato skutečnost nemá vliv na posouzení správnosti výroku o náhradě škody. Není-li škoda a její výše spolehlivě zjištěna, odkáže správní orgán poškozeného s celým nárokem na náhradu škody na soud nebo jiný příslušný orgán.

Námitka stěžovatele tak nemá oporu v odůvodnění napadeného rozsudku, neboť městský soud shodně se stěžovatelem považuje škodu na zdraví za „majetkovou škodu" způsobenou přestupkem ve smyslu § 70 odst. 1, 2 zákona o přestupcích, k jejíž úhradě správní orgán pachatele přestupku, za předpokladu, že škoda byla spolehlivě doložena, zaváže. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Jak však vyplývá z dalšího odůvodnění rozsudku, nebyla tato vada dle názoru městského soudu způsobilá ovlivnit zákonnost výroku o náhradě škody, neboť městský soud uzavřel, že správnímu orgánu nezbývalo než odkázat stěžovatele s nárokem na náhradu škody na příslušný soud a jiný orgán, neboť uplatňovaná škoda nebyla stěžovatelem doložena v celkové výši.

Obiter dictum k výše uvedené námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že je mu znám nesprávný výklad zastávaný některými správními orgány a v tomto případě i žalovaným, dle kterého škodu na zdraví (bolestné) nelze považovat za škodu vzniklou při dopravní nehodě. V praxi přestupkových orgánů byl pojem „*majetková škoda způsobená přestupkem*" vykládán tak, že se jedná o škodu na majetku, která je vyjádřitelná v penězích a která byla bezprostředně způsobena spáchaným přestupkem, přičemž újma na zdraví nebyla považována za majetkovou škodu dle § 70 odst. 1 zákona o přestupcích (viz vyjádření ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje ve věci šetření Veřejného ochránce práv – závěrečné stanovisko dne 6. prosince 2007, sp. zn. 1964/2007/VOP/JŠM).

Obdobně Magistrát hlavního města Prahy jako přestupkový orgán ve vyjádření k šetření Veřejného ochránce práv v řízení sp. zn. 2840/2007/VOP/VBG uvedl, že „ *za poškozeného lze považovat toliko toho, komu vznikla škoda na majetku, jež musí být bezprostředním následkem jednání pachatele (musí existovat příčinná souvislost mezi škodou a protiprávním jednáním). Musí jít o škodu, kterou je možné alespoň hypoteticky zjistit a vyčíslit v okamžiku spáchání přestupku, a která se projevuje změnou na hmotném předmětu útoku. Další škoda, jako např. škoda vzniklá snížením společenského uplatnění, nebo škoda vzniklá nižším finančním příjmem za pracovní neschopnost je tzv. škodou následnou, o jejíž náhradě by nemohl správní orgán nikdy rozhodnout, neboť není nadán takovou legitimitou. Adhezní řízení o nároku na náhradu této škody by vysoce převýšilo požadavky na zjištění stavu věci, o němž by nebyly důvodné pochybnosti oproti řízení ve věci samé.*" (Závěrečné stanovisko sp. zn. 2840/2007/VOP/VBG ze dne 6. prosince 2007)

S tímto výkladem nelze souhlasit.

Náhrada škody je obecně nárokem, o kterém rozhodují civilní soudy. Hmotněprávní úprava je zakotvena zejména v právních předpisech civilních, např. v občanském zákoníku, obchodním zákoníku nebo zákoníku práce. Ustanovení § 70 zákona o přestupcích umožňuje projednání náhrady škody již v rámci řízení o přestupku, jímž byla škoda způsobena. Škodou ve smyslu zákona o přestupcích je pouze škoda majetková. Co se rozumí „majetkovou škodou" pro účely zákona o přestupcích právní úprava citovaného zákona nedefinuje. Vymezení obsahu tohoto pojmu je tak přenecháno

právní teorii a soudní praxi. *Majetkovou škodou se rozumí újma, která nastala v majetkové sféře poškozeného a je objektivně vyjádřitelná v penězích. Za majetkovou škodu nutno považovat i odškodnění příslušející podle zákona jako protihodnota za utrpěnou škodu určitého druhu, např. bolestné nebo náhrada za ztížení společenského uplatnění dle § 444 občanského zákoníku.* (srov. JUDr. Jan Černý, Z., doc. Eva Hrozinková, Ph.D. JUDr. Helena Kučerová, Ph.D. *Přestupkové řízení*, vyd., Praha: Linde, 2003, s. 123 a násl.). *Obecnými předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu jsou protiprávní úkon, škoda, a příčinná souvislost mezi protiprávním úkonem a škodou* (k tomu blíže viz Fiala, J. a kol. *Občanské právo hmotné*. 3. vyd. Brno: Doplněk, 2002, s. 346 násl.)

Rozlišení mezi „*majetkovou škodou*“ a „*škodou na zdraví*“ tak, jak jej učinil žalovaný, nemá oporu v zákoně. Škoda na zdraví stejně jako ztráta na výdělku (rozdíl mezi mzdou, kterou by býval poškozený měl, pokud by u něho v důsledku přestupku nevznikla pracovní neschopnost, a nemocenským, které pobíral v době pracovní neschopnosti) je majetkovou škodou ve smyslu § 70 zákona o přestupcích a lze ji uplatnit v přestupkovém řízení u správního orgánu. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že správní orgán a následně žalovaný pochybili, pokud se v projednávané věci odmítli zabývat uplatňovaným nárokem poškozeného na náhradu škody na zdraví s odůvodněním, že tato není majetkovou škodou ve smyslu zákona o přestupcích.

Stěžovatel dále namítá, že městský soud nesprávně právně posoudil možnost správního orgánu rozhodnout o části nároku na náhradu škody. Městský soud v napadeném rozsudku přisvědčil názoru žalovaného, dle kterého právní úprava § 70 přestupkového zákona nepočítá s tím, že by správní orgán mohl rozhodnout popřípadě jen o části uplatňovaného nároku na náhradu škody.

Dle stěžovatele § 70 zákona o přestupcích tuto možnost nevylučuje. Stěžovatel se v této souvislosti domáhá analogie s trestním řízením, kde částečné přiznání náhrady škody zakotvuje § 229 odst. 2 trestního řádu.

Při hodnocení předmětné námitky vycházel Nejvyšší správní soud z níže uvedeného.

Dle rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, publikovaného pod č. 1856/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz, *„v přestupkovém řízení správní orgán rozhoduje o vině přestupce a o trestu za přestupek; zkoumá se tu tedy oprávněnost trestního obvinění v širším slova smyslu, jak je chápe č. l. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, publikována www.nssoud.cz).

Podle § 70 odst. 2 zákona o přestupcích, jestliže škoda a její výše byla spolehlivě zjištěna a škoda nebyla dobrovolně nahrazena, uloží správní orgán pachateli přestupku

povinnost ji nahradit; jinak odkáže poškozeného s jeho nárokem na náhradu škody na soud nebo jiný příslušný orgán.

Tento soud již judikoval, že „ *adhezní řízení o náhradě škody v rámci řízení přestupkového není ničím jiným než z hlediska procesní ekonomie i procesního komfortu poškozeného efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí a v rámci přestupkového řízení, přičemž otázky komplikované či mezi poškozeným a tím, koho má poškozený za škůdce (kterým může být jak obviněný z přestupku, u něhož je shledáno, že byl jeho pachatelem, tak obviněný, jenž takovým shledán nebyl), sporné mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení.*“ (rozsudek č. j. 2 As 46/2006 - 105 ze dne 31. 10. 2007).

Ustanovení § 70 odst. 2 zákona o přestupcích ukládá správnímu orgánu povinnost zavázat pachatele přestupku k náhradě škody za splnění dvou podmínek. Škoda musí být spolehlivě zjištěna a současně nedošlo k její dobrovolné úhradě. Pokud jsou obě tyto podmínky naplněny, má správní orgán zásadně **povinnost rozhodnout o uplatněném nároku na náhradu škody**. Přestupkový orgán nemůže libovolně vážit mezi tím, zda o náhradě škody rozhodne či poškozeného odkáže na řízení před jiným orgánem. Přiznání nároku na náhradu škody v přestupkovém řízení představuje pro poškozeného určitou jistotu exekučního titulu, jednodušší a včasnější uspokojení jeho nároku, než by tomu bylo cestou žaloby na náhradu škody směřující k příslušnému civilnímu soudu. Proto by měl správní orgán prioritně o náhradě škody rozhodovat a teprve v momentu, kdy nelze o nároku poškozeného rozhodnout, tohoto odkázat na řízení ve věcech občanskoprávních, popřípadě na řízení před jiným příslušným orgánem. Zde budou spadat případy, kdy se např. v průběhu správního řízení zjistí, že škoda už byla poškozenému uhrazena, případně nebyla v příčinné souvislosti se spáchaným přestupkem, pro který byl pachatel přestupku uznán vinným, v případech, kdy poškozeným předložené podklady pro přiznání nároku neposkytují dostatečný podklad pro jejich přiznání, atd.

Zákonná úprava, jak již bylo výše uvedeno, podmiňuje meritorní rozhodnutí o náhradě škody jejím spolehlivým zjištěním, nikoli, jak vyložil v napadeném rozsudku městský soud, „*rozhodnutím o celém uplatněném nároku na náhradu škody.*“

Přestože zákon o přestupcích neřeší a výslovně neupravuje možnost správního orgánu rozhodnout o části uplatňovaného nároku na náhradu škody, tak jako je tomu v § 229 odst. 2 trestního řádu, nelze přisvědčit názoru městského soudu, že by dikce § 70 odst. 2 zákona o přestupcích takovému postupu bránila za situace, kdy poškozený uplatňuje náhradu škody tvořenou několika dílčími samostatnými nároky. Ve správní praxi je běžné, že náhradu škody tvoří několik samostatných nároků (např. škoda na majetku, škoda na zdraví, ztráta na výdělku atd.), přičemž ke každému z těchto nároků dokládá poškozený příslušné důkazní prostředky.

Ani gramatickým výkladem § 70 odst. 2 zákona o přestupcích, kdy zákon nehovoří o „celém“ uplatněném nároku na náhradu škody, případně o „celkové“ majetkové škodě vzniklé přestupkem, nelze vyvodit závěr, jež učinil žalovaný v rozhodnutí o odvolání, a to, že o části náhrady škody nemůže správní orgán rozhodnout a musí poškozeného odkázat na řízení občanskoprávní. Tento závěr Nejvyšší správní soud nesdílí. Pokud některý ze

samostatných dílčích nároků splňuje požadavky ust. § 70 odst. 2 zákona o přestupcích a jeho výše je spolehlivě v přestupkovém řízení zjištěna, resp. její výši poškozený řádně a způsobilými důkazními prostředky doloží a současně tato škoda vznikla v příčinné v souvislosti se spáchaným přestupkem, dochází Nejvyšší správní soud k závěru, že správní orgán je povinen o náhradě škody rozhodnout, byť nutně nerozhodne o celém uplatňovaném nároku na náhradu škody poškozeného. S ostatními samostatnými dílčími nároky, jejichž výši poškozený řádně neprokázal, pak správní orgán odkáže poškozeného na soud či jiný příslušný orgán.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že § 70 odst. 2 zákona o přestupcích nebránil správnímu orgánu v projednávané věci, tak jak mylně městský soud vyložil, rozhodnout o části uplatňovaného nároku poškozeného tvořeného samostatným dílčím nárokem, a to náhradou škody na zdraví. Dikce § 70 odst. 2 zákona o přestupcích bude dle názoru Nejvyššího správního soudu naplněna i v případě, kdy poškozený prokáže spolehlivě výši škody představované dílčím samostatným nárokem. V projednávané věci tak měl správní orgán I. stupně posoudit otázku přímo související s náhradou škody na zdraví, zejména kauzalitu mezi jednáním pachatele přestupku a majetkovou újmou poškozeného, zavinění pachatele přestupku i výši škody.

Nejvyšší správní soud nepřistoupil k analogii s trestním řádem, neboť takového postupu nebylo zapotřebí, když zákon o přestupcích obsahuje svou vlastní úpravu a nezabýval se dále ani naplněním druhé z podmínek, za kterých by bylo možné analogii iuris připustit a to, zda by případná analogie byla ve prospěch obviněného.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud pochybil, pokud přisvědčil závěru žalovaného uvedeného v rozhodnutí o odvolání, kde tento konstatoval, že „ *právní úprava § 70 přestupkového zákona nepočítá s tím, že by správní orgán mohl rozhodnout popřípadě jen o části uplatňovaného nároku na náhradu škody.*“ Městský soud měl pro tuto vadu rozhodnutí žalovaného zrušit.

Stěžovatel dále napadá výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně v té části, kde byl se svým nárokem odkázán na náhradu škody na „Českou kancelář pojistitelů“, která dle něj není „jiným příslušným orgánem“, jenž má na mysli § 70 odst. 2 zákona o přestupcích, neboť není nadána rozhodovací pravomocí, kterou má výlučně soud. Dle stěžovatele je jediným příslušným orgánem, jenž je oprávněn o nároku na náhradu škody rozhodovat, soud.

Dle věty druhé § 70 odst. 2 zákona přestupcích, správní orgán odkáže poškozeného s jeho nárokem na náhradu škody na soud nebo jiný příslušný orgán. Citované ustanovení příkladmo nevymezuje, o který orgán se jedná a taktéž není opatřeno odkazem pod čarou.

Jiným příslušným orgánem bude takový orgán, který je výjimečně podle zvláštního právního předpisu oprávněn o náhradě škody rozhodnout obdobně jako soud, tedy bude nadán pravomocí rozhodnout meritorně o výši škody a povinnosti toho, kdo škodu způsobil, tuto nahradit. V době přijetí zákona o přestupcích byl za jiný příslušný orgán považován např. ústav národního zdraví rozhodující o regresivních náhradách na základě zákona č. 33/1965 Sb., o regresivních náhradách. Jiným příslušným orgánem může být dle

§ 111 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostním sborů služební funkcionář, případně ředitel věznice v případech, kdy odsouzený zaviněným porušením povinnosti stanovené tímto zákonem způsobí škodu na majetku státu, se kterým hospodaří Vězeňská služba, a výše škody nepřevyšuje 10 000 Kč (§ 39a odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody).

Naproti tomu Česká kancelář pojistitelů je právnickou osobou, která byla zřízena zákonem č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla jako profesní organizace pojistitelů, kteří jsou na území ČR oprávněni provozovat pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Ve vztahu k poškozeným, tj. těm, kterým byla provozem vozidla způsobena škoda a mají nárok na plnění podle výše uvedeného zákona, vystupuje Česká kancelář pojistitelů jako garant a poskytovatel plnění za škodu způsobenou provozem vozidla bez pojištění odpovědnosti.

Z výše uvedeného je zřejmé, že Česká kancelář pojistitelů poskytuje plnění za viníka z přestupkového řízení, pokud škodu způsobil vozidlem, jež nebylo smluvně pojištěno obdobně jako ostatní pojišťovny v případě smluvního pojištění a není tedy nadána pravomocí meritorně rozhodovat o náhradě škody, resp. o povinnosti viníka uhradit poškozenému škodu. Není tedy „jiným příslušným orgánem“ ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o přestupcích.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že správní orgán nesprávně poškozeného s nárokem na náhradu škody odkázal na Českou kancelář pojistitelů. Posouzením, zda-li toto pochybení správního orgánu bylo v projednávané věci způsobilé přivodit nezákonnost výroku o náhradě škody správního orgánu, se Nejvyšší správní soud dále nezabýval, neboť rozhodnutí správního orgánu ve výroku o náhradě škody je třeba zrušit již z důvodů výše uvedených.

Stěžovatel taktéž shledává rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť městský soud pouze formálním způsobem reagoval na žalobní námitky stěžovatele ohledně procesních vad řízení, jichž se měl správní orgán I. stupně dopustit.

Stěžovatel zdůrazňuje, že předmětem žaloby nebyly výtky ohledně ojedinělých procesních vad, nýbrž celý soubor vad (stěžovateli nebyla na opakovanou žádost pořízena a vydána kopie spisu, ani protokolu o dopravní nehodě, tento úkon byl nepřípustně podmiňováním podepsáním poučení, tj. formalitami, které správní řád nevyžaduje, přes důvodné a doložené omluvy proběhla jednání v nepřítomnosti stěžovatele, předvolání nebyla doručována včas, nebyly dodrženy lhůty pro vydání rozhodnutí, obě rozhodnutí jsou datována jiného dne, nežli byla vydána ve smyslu definice obsažené v § 71 odst. 2 správního řádu), pro které nelze proběhlé správní řízení považovat za řízení, které by mělo spravedlivý charakter, během kterého by byly dodržovány základní zásady správního řízení a ve kterém by stěžovatel mohl účinně hájit svá práva.

V této souvislosti stěžovatel odkazuje na závěr městského soudu na str. 10 rozsudku, kde městský soud uzavřel, že *„žalobcovy námitky týkající se procesních pochybení, soud neshledává důvodnými.... Pokud žalobce v průběhu měl dojem, že jsou jeho práva*

postupem správního orgánu omezována, měl se obrátit přímo na tento správní orgán a požadovat v průběhu řízení nápravu.“

Takové „vypořádání se “ s žalobními námitkami je dle stěžovatele pouze formální a pro nedostatek srozumitelného odůvodnění činí rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným. Stěžovatel je toho názoru, že soud byl povinen, a to bez ohledu na to, zda měl stěžovatel možnost žádat sjednání nápravy ve správním řízení, přezkoumat v mezích žaloby správnost a zákonnost celého řízení a vypořádat se se všemi žalobními námitkami.

K výše uvedené námitce je zdejší soud nucen konstatovat, že stěžovatel napadá samotnou rekapitulaci rozhodovacích důvodů napadeného rozsudku provedenou městským soudem na straně č. 10, přičemž z předchozího odůvodnění rozsudku vyplývá, že se městský soud jednotlivými námitkami procesních pochybení zabýval.

K jednotlivým vytýkaným procesním pochybením :

Stěžovatel v žalobě brojil proti postupu správního orgánu I. stupně, který mu odmítl vydat kopii spisu a protokolu o dopravní nehodě a stěžovateli bylo upřeno právo nahlédnout do spisu.

Městský soud výše uvedenou námitku neshledal důvodnou (jak vyplývá z odůvodnění rozsudku na str. č. 8), kde uvedl, že stěžovatel byl žalovaným vyrozuměn o možnosti požadované informace poskytnout. „*Bylo na stěžovateli, aby si předem domluvil termín se správním orgánem za účelem poskytnutí požadovaných informací. Mohl pak nahlédnout do spisu a činit si z něj výpisy ve smyslu ust. § 38 odst. 4 správního řádu.“*

Z obsahu správního spisu je zřejmé, že stěžovatel opakovaně, nejprve po orgánech policie, posléze po správním orgánu I. stupně požadoval vydání protokolu o dopravní nehodě, a to vždy písemně, aniž by přišel nahlédnout do spisového materiálu. Správní orgán zástupci stěžovatele opakovaně sdělil, že může využít svého práva nahlédnout do spisu a pořídit si z něj kopie. Ze spisu nevyplývá, že by této možnosti zástupce stěžovatele využil. K povinnosti zaslat kopie listin ze správního spisu účastníkům řízení se již tento soud vyjadřoval v rozsudku č. j. 2 As 9/2008 - 77 dne 13. června 2008, od jehož závěrů není důvodů se odklonit ani v nyní projednávané věci, i když byly učiněny ke správnímu řádu, zákonu č. 71/1967 Sb. Podle správního řádu, zákona č. 500/2004 Sb., jeho § 38 odst. 4, s právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části, nikoliv však právo, aby správní orgán kopie účastníku řízení zasílal.

Nejvyšší správní v citovaném rozsudku uvedl, že „*..co se týče další vytýkané vady správního řízení, tj.* ***odmítnutí správního orgánu zaslat kopie protokolu právnímu zástupci stěžovatelky,*** *Nejvyšší správní soud uvádí, že tímto postupem nebyl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem. Podle ustálené judikatury je totiž ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu třeba vykládat tak, že účastník řízení má právo nejen na pořízení výpisů, ale také na pořízení kopií ze spisu (viz např. rozsudek*

Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 143/2001, in: č. 501/2005 Sb. NSS). Nicméně z něj nelze vyvodit povinnost správního orgánu kopie pořídit a zaslat účastníku řízení.“

V projednávané věci byl zástupce stěžovatele informován o možnosti přijít nahlédnout do spisu a pořídit si z něj kopie. Stěžovatel tak měl reálnou možnost si kopii předmětného protokolu opatřit. Pokud této možnosti nevyužil, nelze tuto skutečnost vytýkat správnímu orgánu.

Stěžovatel v žalobě taktéž namítal, že přes důvodné a doložené omluvy proběhla jednání v nepřítomnosti stěžovatele, předvolání nebyla doručována včas.

I tuto námitku neopomenul městský soud v napadeném rozsudku posoudit, když na str. č. 8 rozsudku uvedl, že věc byla projednána poté, co byl i poškozený vyrozuměn o tom, že jednání o přestupku se bude konat dne 6. 11. 2006. *„K tomuto jednání se zástupce stěžovatele omluvil. K dalšímu jednání konaném dne 4. 12. 2006 byl rovněž stěžovatel předvolán, i k němu se stěžovatel omluvil. Městský soud uzavřel, že pokud byl přestupek projednán v nepřítomnosti stěžovatele nebo jeho zástupce, kteří byli řádně předvoláni a omluvili svou neúčast, nedopustil se správní orgán pochybení.“*

Ze správního spisu vyplývá, že zástupce stěžovatele byl vždy vyrozuměn o konaných jednáních. Dne 16. 10. 2006 vyhotovil správní orgán I. stupně přípis, kterým oznámil stěžovateli zahájení řízení a poučil ho o možnosti uplatnit náhradu škody. Současně stěžovateli sdělil, že dne 6. 11. 2006 bude přestupek projednán. Přípis byl zaslán zástupci stěžovatele s dostatečným předstihem. Z přiložené doručenky je zřejmé, že zástupce stěžovatele nebyl při doručení dne 19. 10. 2006 zastižen, zásilka byla uložena a vyzvednuta zástupcem až dne 3. 11. 2006. Zástupce svou neúčast omluvil přípisem doručeným správnímu orgánu až v den konání výslechu, tedy 6. 11. 2006. Na základě omluvy zástupce stěžovatele se jednání odročilo na den 4. 12. 2006. Správní orgán dne 7. 11. 2006, tedy s měsíčním předstihem informoval zástupce stěžovatele o nařízeném jednání dne 4. 12. 2006. Dopisem ze dne 6. 11. 2006 a následně dne 23. 11. 2006 byl zástupce stěžovatele opakovaně informován o možnosti přijít nahlédnout do spisu a získat požadované informace. Na jednání dne 4. 12. 2006 se zástupce stěžovatele nedostavil. Omluva zástupce stěžovatele datovaná dne 3. 12. 2006 byla správnímu orgánu doručena dne 4. 12. 2006, 10 minut před začátkem jednání. Jednání proběhlo bez účasti zástupce stěžovatele.

Z výše uvedeného je zřejmé, že správní orgán svým povinnostem včas a řádně informovat stěžovatele o řízení dostál. Naopak byl to zástupce stěžovatele, který potřebnou součinnost neposkytoval. Pokud se týká odročeného jednání konaného dne 4. 12 .2006, zástupci stěžovatele nic nebránilo omluvit svou neúčast dříve a nikoli až v den konání jednání. Sám stěžovatel v žalobě uvedl, že zástupce pracuje mimo své bydliště. Za této situace bylo na zástupci, aby správnímu orgánu sdělil jinou doručovací adresu, kde by zásilky přebíral.

K námitce nedodržení lhůty pro vyřízení odvolání se městský soud vyjádřil v rozsudku na straně 10, kde uvedl, že tuto považuje za nedůvodnou, neboť tato skutečnost neměla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci nároku stěžovatele na náhradu škody.

Výše uvedené odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za dostačující, neboť ani sám stěžovatel v žalobě netvrdil, jakým způsobem mohla předmětná vada ovlivnit zákonnost rozhodnutí o náhradě škody. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že ne všechny vady, jichž se správní orgán při řízení dopustí, jsou způsobilé ovlivnit zákonnost následně vydaného rozhodnutí. V případě poškozeného je v řízení o přestupku stěžejním právem, právo řádně uplatnit nárok na náhradu škody, což v projednávané věci stěžovatel coby poškozený učinil. O tomto právu byl řádně ze strany správního orgánu poučen. Délka řízení zákonnost rozhodnutí o náhradě škody v projednávané věci ovlivnit nemohla.

Městský soud se k tvrzeným dvou datům na rozhodnutích, z nich jedno představovalo datum vyhotovení rozhodnutí a druhé datum podání k přepravě, výslovně nevyjádřil. Ani toto pochybení však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku, kterou stěžovatel namítá.

Jak tento soud setrvale judikuje, přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (srovnej např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. The Netherlands, ze dne 19. 4. 1994, Series No. A 288). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se městský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení.

Výše uvedeným povinnostem městský soud dostál. Absence vypořádání se s výše uvedenou námitkou nebyla v projednávané věci způsobilá přivodit nepřezkoumatelnost rozsudku.

Nad rámec potřebného odůvodnění k výše uvedené námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutí vydané ve správním řízení, které obsahuje jako jednu ze zákonných náležitostí datum vyhotovení (§ 69 odst. 1 správního řádu) a dále je opatřeno razítkem „vypraveno dne“, jež představuje datum vydání dle § 71 odst. 2 správního řádu, za situace, kdy tato data nespadají v jedno, není vadné či nezákonné, neboť datum vyhotovení nemusí vždy nutně připadat na datum odevzdání rozhodnutí k doručení. Nadto ani sám stěžovatel v žalobě netvrdil, jak by se tato skutečnost mohla negativně projevit ve sféře jeho práv.

Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek nepřezkoumatelným dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neshledal.

Protože však městský soud chybně posoudil postup žalovaného při rozhodování o nároku na náhradu škody vzneseném v řízení o přestupku stěžovatelem coby poškozeným, je naplněn kasační důvod zakotvený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Proto napadený rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž městský soud také zváží postavení V. P., který byl uznán vinným, že se dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jímž byla, podle tvrzení v žalobě, stěžovateli způsobena škoda, jako osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.).

Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. června 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu