

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudkyň Barbary Pořízkové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **T. H.,** zast. Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti vyrozumění žalovaného o odložení věci ze dne 23. 9. 2014, S-MHMP 1323260/2014/Čej, čj. MHMP 1348286/2014/Čej, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2016, čj. 1 A 64/2014-21,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný účastník **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Žalobce (dále jen "stěžovatel") se dne 4. 8. 2014 stal účastníkem dopravní nehody, při které se jeho osobní motorové vozidlo AUDI A 4 Avant střetlo s vozidlem Škoda Octavia II řidiče L. R.. Oba řidiči jeli v Praze po ulici Bohdalecká, při předjíždění z jednoho jízdního pruhu do druhého došlo ke střetu jejich vozidel. Oba řidiči pokračovali v jízdě a z místa dopravní nehody odjeli. Stěžovatel téhož dne nehodu oznámil, Policie ČR místo nehody ohledala. Stěžovatel i řidič L. R. (včetně jeho spolujezdce) podali vysvětlení.

[2] Spisový materiál převzal žalovaný, který věc záznamem ze dne 23. 9. 2014 odložil. Konstatoval, že nelze jednoznačně rozhodnout o zavinění dopravní nehody. Existují různé varianty střetu vozidel, k dispozici nejsou svědectví nezaujatých osob, není možno

zrekonstruovat nehodový děj. Existují různé varianty směru jízdy vozidel, nebylo zaznamenáno konečné postavení vozidel v době střetu ani po něm, existují jen pravděpodobná místa střetu. Na vozovce se nenacházely žádné brzdné či jiné stopy. Zavinění dopravní nehody se nepodařilo jednoznačně určit, nebylo proto možno zahájit řízení proti určité osobě a z těchto důvodů žalovaný v souladu s § 66 odst. 3 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, věc odložil.

[3] Stěžovatel proti tomuto oznámení podal žalobu u Městského soudu v Praze. Podle jeho názoru žalovaný postupoval v rozporu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť rezignoval na zjištění skutkového stavu věci, nepřihlédl k důkazům, které vyplývají ze spisu a zjevným skutečnostem. Věc odložil, aniž by se pokusil získat odborné vyjádření či zadal znalecký posudek. Stěžovatele tím zbavil možnosti uplatnit nárok na náhradu škody a zasáhl do jeho práv ve smyslu § 65 soudního řádu správního.

[4] Městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel nebyl zasažen na subjektivních právech způsobem, který by ho opravňoval k podání žaloby ve správním soudnictví. Odložení věci žalovaným není rozhodnutí, má povahu jiného správního úkonu a lze přezkoumat pouze podle § 156 odst. 2 správního řádu. Přezkumu odložení věci v přestupkovém řízení se může s úspěchem domáhat pouze postižená osoba v případě tzv. "návrhových" přestupků (§ 68 zákona o přestupcích), neboť může disponovat řízením. U přestupků projednávaných pouze ex offo nemá osoba, která se cítí být poškozená, žádný vliv na zahájení ani průběh řízení.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatel podal proti usnesení o odmítnutí žaloby kasační stížnost, ve které namítá nezákonnost napadeného usnesení dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Zdůrazňuje, že v materiálním smyslu je za rozhodnutí nutno považovat jakýkoliv úkon orgánu veřejné moci, který má vliv na práva, povinnosti nebo právem chráněné zájmy adresáta tohoto úkonu. Odkazuje na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která tento závěr podporuje. Vychází z ustanovení § 72 písm. a), b) zákona o přestupcích, podle kterého jsou účastníky řízení obviněný z přestupku, poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem nebo osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma. Poškozený však nemůže uplatnit svůj nárok na náhradu škody, pokud řízení není zahájeno. K zahájení řízení je správní orgán povinen z moci úřední (s výjimkou přestupků projednávaných na návrh).

[7] V případě odložení věci je poškozený vyloučen z práva uplatnit nárok na náhradu škody v řízení o přestupku. Sice mu zůstává právo uplatnit nárok na náhradu škody v občanskoprávním řízení, avšak jeho pozice je tím značně ztížena, neboť toto řízení musí sám zahájit, obstarávat důkazy a řízení je zpoplatněno. Neuplatní se vázanost soudu pravomocným rozhodnutím o tom, že byl spáchán přestupek nebo správní delikt a kým (§ 135 o. s. ř.), poškozený musí tedy dokazovat i základ nároku. Je proto zřejmé, že nezahájením řízení o přestupku a odložením věci jsou významně dotčena práva poškozeného.

pokračování

[8] Stěžovatel se dovolává závěrů Ústavního soudu vyslovených v nálezu sp. zn. I. ÚS 3196/12, podle nichž má osoba poškozená trestným činem ústavně zaručené právo na efektivní trestní řízení na obranu svých práv a svobod, k ochraně tohoto práva může ústavní stížností napadnout rozhodnutí, kterým se trestní proces končí, včetně rozhodnutí o odložení věci. Tento postup je plně použitelný i na řízení o přestupku. Městský soud se touto námitkou nezabýval, přestože byla v žalobě řádně uplatněná, jeho rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[9] Závěry rozsudku NSS ve věci sp. zn. 9 As 57/2008 je nutno vykládat šířeji. Platí tedy nejen na přestupky projednávané na návrh, ale na všechny přestupky, při nichž vznikla poškozeným osobám škoda. Tyto osoby jsou odložením věci vyloučeny z práva uplatnit nárok na náhradu škody (nemajetkové újmy) v řízení o přestupku, tedy z práva na efektivní trestní řízení na ochranu práv a svobod ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu.

[10] Stěžovatel navrhuje ze všech uvedených důvodů napadené usnesení městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve stručném vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil souhlas s odůvodněním napadeného usnesení a odkázal na své vyjádření k žalobě, které podal dne 15. 1. 2015 v řízení před městským soudem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná, splňuje zákonné náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s., a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). NSS proto přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti.

[13] V projednávané věci je sporné, zda se osoba, která se cítí být poškozená spácháním přestupku, může bránit žalobou ve správním soudnictví proti odložení věci dle § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích.

[14] Podle tohoto ustanovení správní orgán věc odloží, jestliže „*došlé oznámení (§ 67 odst. 2) neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo postoupení věci podle § 71*“. Rozhodnutí o odložení věci se nevydává, vyrozumí se o něm pouze poškozený. Jedná se o postup správního orgánu před zahájením řízení. To je výslovně stanoveno v § 67 odst. 3 zákona o přestupcích, které ukládá správnímu orgánu nejprve povinnost zvážit, zda jsou důvody k odložení věci či jejímu postoupení jinému orgánu. Teprve po vyloučení těchto možností zahájí vlastní řízení o přestupku (shodně viz rozhodnutí NSS čj. 9 As 57/2008-35).

[15] Stěžovatel v projednávané věci nesouhlasí s tím, že žalovaný věc odložil a nezahájil řízení o přestupku. Domáhá se práva nechat přezkoumat zákonnost tohoto postupu správního orgánu z pozice poškozeného, neboť se domnívá, že neprojednáním věci v přestupkovém řízení je snížena jeho pozice a možnost domoci se náhrady vzniklé škody.

Cítí se být zkrácen na svých právech z důvodu horšího postavení při vymáhání náhrady škody z titulu poškozeného.

[16] Stěžovatel odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3196/12, z něhož dovozuje právo na soudní přezkum rozhodnutí o odložení věci v přestupkovém řízení z důvodu efektivní ochrany práv poškozeného. Ve prospěch své argumentace však používá pouze fragmenty odůvodnění uvedeného nálezu, konkrétně text odstavce 17. Zde je uvedeno, že ten, komu je trestným činem způsobena mimo jiné majetková újma, má ústavně zaručené právo na efektivní trestní řízení. K ochraně tohoto práva může využít opravných prostředků, které zahrnují i podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí, kterým se trestní řízení končí, včetně rozhodnutí o odložení věci. Za tímto textem však následují odstavce 18 a 19, které stanoví pro uvedené právo určité hranice. Ústavní soud zde konstatuje, že povinnost státních orgánů vyšetřovat a stíhat nemůže být absolutní, neboť je zjevné, že mnoho trestných činů zůstává neobjasněných nebo nepotrestaných, i přes rozumnou snahu státu. Zdůrazňuje potřebu státních orgánů upřednostňovat vyšetřování těch nejzávažnějších trestných činů. V odstavci 19 nálezu Ústavní soud konstatuje, že na postup orgánů činných v trestním řízení je třeba klást různé nároky podle závažnosti daného zásahu do práv a svobod poškozeného, respektive vůči němu spáchaného trestného činu. V případě zásahů méně závažných, kterým v rovině obecného práva zpravidla odpovídá kategorie přečinů ve smyslu § 14 odst. 2 trestního zákoníku, by ochrana ze strany Ústavního soudu byla možná jen ve zcela mimořádných situacích, a to u extrémních případů flagrantních pochybení s intenzivními přetrvávajícími následky pro poškozeného. I u nich Ústavní soud doporučuje přihlížet k tomu, zda poškozený má možnost podání občanskoprávní žaloby vůči domnělým pachatelům, která by měla reálnou šanci na úspěch vedoucí k ochraně jeho práv. Pokud tomu tak je, bude zásah Ústavního soudu možný jen ve zcela mimořádných situacích i u závažnějších trestných činů, u nichž by se řešení prostředky civilního práva jevilo hrubě nedostatečné.

[17] Z výše citovaného je zřejmé, že se nelze ztotožnit s tvrzením stěžovatele, dle něhož Ústavní soud zaručil právo poškozeného napadnout rozhodnutí o odložení věci v jakémkoliv trestním řízení, potažmo v řízení o správním deliktu. Z plného kontextu odůvodnění naopak vyplývá, že Ústavní soud tuto formu soudní ochrany připouští pouze výjimečně. Velmi důsledně zdůraznil kritérium závažnosti trestného činu, výslovně uvedl, že u méně závažných trestných činů by soudní ochrana poškozených přicházela v úvahu jen ve zcela mimořádných případech. Jako další podmínku stanovil, že se občanskoprávní ochrana jeví jako "*hrubě nedostatečná*". Takto stanovená kritéria zjevně neodpovídají povaze projednávané věci a obecně je nesplňuje naprostá většina přestupkových jednání.

[18] Ve správním trestání se přiměřeně uplatňuje mnoho zásad platných pro trestní řízení (např. zákaz dvojího trestání za jeden skutek či zásada "v pochybnostech ve prospěch pachatele"). Je však nesporné, že závažnost jednání definovaných zákonem jako přestupek je nižší, než u trestných činů. Koncepce odložení věci dle § 66 zákona o přestupcích, podle které je poškozený o zvoleném postupu správního orgánu vyrozuměn, aby mohl uplatnit svůj nárok na náhradu škody (či nehmotné újmy) v civilním řízení, je tedy z pohledu citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3196/12 v souladu s ústavním pořádkem.

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud se povahou odložení věci v přestupkovém řízení a možností obrany proti vyrozumění o tomto postupu zabýval podrobně v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 As 57/2008-35 (z něhož vycházel v projednávané věci i městský soud). NSS zde odlišil při hodnocení důsledků odložení věci postavení navrhovatele ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích od ostatních účastníků řízení, včetně poškozených osob. U taxativně stanovených návrhových přestupků ustupuje veřejný zájem na projednání přestupkového jednání individuálnímu zájmu poškozené osoby. Osoba, která podává návrh dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, disponuje řízením, na rozdíl od poškozeného u přestupku projednávaného ex offo, z čehož je nutné dovodit její odlišné postavení při prověření postupu správního orgánu při odložení věci: "*Pokud tedy zákon svěřuje určitým osobám v případě zákonem stanovených jednání výhradní právo vyvolat svým návrhem řízení o přestupku a tyto osoby tohoto práva využijí, pak je dle názoru Nejvyššího správního soudu toto právo spojeno s možností nechat prověřit úkony správního orgánu, které v řízení následně učiní. Rozhodnutí, zda správní orgán po podání návrhu dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích věc odloží či zahájí řízení, je dle Nejvyššího správního soudu významným zásahem do právní sféry navrhovatele. Pokud zákonodárce svěřil možnost zahájit přestupkové řízení svým návrhem pouze určité skupině osob, pak tím vyjádřil, že projednání přestupku v určitých věcech se na rozdíl od ostatních týká výhradně jejich zájmů*". NSS zdůraznil, že ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích není přijatými závěry nijak dotčeno ve vztahu k řízením o přestupcích projednávaných z úřední povinnosti.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti připustil, že rozsudek NSS čj. 9 As 57/2008-35 se týkal osob podávajících návrh na zahájení řízení o přestupku dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, domáhal se však širšího výkladu, který by zahrnul i osoby poškozené. Pro takový výklad ale neuvedl žádné důvody, které by zpochybnily odlišení navrhovatelů a poškozených osob, provedené ze strany NSS právě v citovaném rozsudku.

[21] Využití tzv. adhezního řízení pro stanovení a vyčíslení nároku na náhradu škody způsobenou jednáním majícím znaky přestupku je považováno za běžné a v souladu se zákonem. Svědčí o tom ustálená judikatura Nejvyššího i Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 22. 1. 2014, č.j. zn. 30 Cdo 2715/2013, uvedl: "[*ú]čelem přestupkového řízení není zajištění podkladů pro to, aby osoba případně přestupkem poškozená měla snadnější výchozí pozici pro uplatňování nároku na náhradu škody proti domnělému škůdci*. ... [P]*oškozený má nezávisle na výsledku správního řízení možnost domáhat se náhrady škody v řízení před soudem podle občanského soudního řádu*." Nejvyšší správní soud se uplatněním nároku poškozeného občanskoprávní cestou v různých situacích zabýval např. v rozsudcích ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 2 As 73/2006; ze dne 26. 6. 2009, sp. zn. 9 As 61/2008, či ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 5 As 16/2011. Lze konstatovat, že tento institut nesmí být zneužíván, správní orgán není oprávněn svévolně odkazovat poškozeného na adhezní řízení v případě, kdy v přestupkovém řízení je vyslovena vina a nic nebrání tomu, vyčíslit nárok poškozeného a určit povinnost pachatele způsobenou škodu uhradit. V projednávané věci však vůbec nebylo řízení zahájeno a NSS se ztotožňuje s výše citovaným závěrem Nejvyššího soudu, podle kterého nemůže být řízení o přestupku vedeno výhradně za účelem rozhodnutí o náhradě škody.

[22] Napadené usnesení městského soudu není podle Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelné, přestože zde nejsou výslovně vypořádané všechny námitky, zejména odkazy na judikaturu Ústavního soudu. Veškeré námitky stěžovatele směřovaly k prokázání práva poškozeného bránit se proti odložení věci dle § 66 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích správní žalobou. Městský soud uvedl srozumitelně důvody, pro které stěžovateli toto právo nesvědčilo a které musely vést vždy k odmítnutí žaloby. Stěžovatel s těmito důvody mohl v kasační stížnosti polemizovat, což také učinil. Napadené usnesení nelze za této situace označit za nepřezkoumatelné pouze pro absenci konstatování, že stěžovatelem uvedené judikáty nejsou pro věc relevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Námitky stěžovatele nebyly důvodné, NSS při přezkumu napadeného rozhodnutí městského soudu nezjistil nedostatky, ke kterým by byl podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítl.

[24] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 28. června 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu