

NÁHRADA ÚJMY ZPŮSOBENÉ NEZÁKONNÝM STÍHÁNÍM ZA PŘESTUPEK

MARTIN ADAMEC*, DANIEL BURDA**

Abstract: Compensation for Damage Caused by Unlawful Prosecution for an Offence

This text deals with the topic of the liability of the state for the damages caused by unlawfully conducted misdemeanour proceedings. This issue is not elaborated in the literature often, therefore the authors of the text aim to analyse its selected aspects in more detail. The prosecution for an offence constitutes a criminal charge within the meaning of Article 6(1) ECHR and is effectively on the same level as a criminal prosecution. Where a person is charged with either a criminal offence or a misdemeanour, and such proceedings have been conducted unlawfully, i.e., have not resulted in a final conviction or a final decision of an administrative authority, it is clear that such a person may have suffered harm as a result of the unlawful conduct of the public authorities. In the case of misdemeanour proceedings, unlike criminal proceedings, it has long been out of the question for the courts to award damages. A breakthrough came only in 2019, when the Constitutional Court admitted that even in the case of unlawful prosecution for an offence, the accused is entitled to compensation for damages, and only in certain circumstances, in which the Constitutional Court has not commented in detail. The authors of this text therefore focus in more detail on the question of in which cases and under what conditions a person unlawfully prosecuted for an offence is entitled to compensation for damages or non-pecuniary harm, in particular, on the basis of an analysis of case law. The aim of the text is to capture the decision-making practice of the courts and to analyse the arguments of the national courts in more detail.

Keywords: administrative punishment; misdemeanour proceedings; unlawful prosecution for misdemeanour; state liability for damages

Klíčová slova: správní trestání; řízení o přestupku; nezákonné stíhání za přestupek; odpovědnost státu za újmu

DOI: 10.14712/23366478.2025.6

* Lenka Pítrová je významnou osobností nejen české právní nauky, ale rovněž i legislativy a advokacie. Osobně s ní mám spojeny hodiny dlouhých rozhovorů o právu, politice, společnosti, kultuře a samozřejmě i o životě. Vzhledem k tomu, že máme na řadu témat zcela totožný pohled, je pro mě čas strávený s ní vždy inspirativní. Fascinuje mě její široký rozhled, vzdělanost a zkušenosti. Často mě dokáže překvapit větou, že se dočetla v zahraniční judikatuře nějakou zajímavost, přičemž odkazuje na judikaturu ze státu, o kterém bych si ani nemyslel, že v něm fungují soudy, natož že si pak někdo z České republiky pročítá jejich rozhodnutí. Je pro mě proto velkým potěšením, že se mohu podílet na počtě k jejímu životnímu jubileu a věnovat jí tento text.

** Lenky Pítrové si dlouhodobě vážím pro její velký odborný rozhled a erudici, ale také pro ochotu naslouchat jiným názorům, než které zastává ona sama, a dát jim prostor zaznít v odborné debatě. Vdčím jí za to, že vedla (vede) dvě mé akademické práce, a rovněž za podporu a také důvěru. Byla to právě ona, která mě svými úvahami o procesních otázkách náhrady újmy způsobené při výkonu veřejné moci k tomuto tématu přitáhla, a předurčila tak směr mého akademického zájmu na dlouhé roky. V neposlední řadě jsem rád, že s ní mohu sdílet její lásku k Francii a ke klasické hudbě.

1. ÚVOD

Úvodem bychom rádi zmínili, že tento text věnujeme docentce Lence Pítrové, a to nejen s ohledem na její životní jubileum, kterému je ostatně věnováno několik článků v tomto čísle časopisu *AUC Iuridica*, ale též proto, že bychom jí touto cestou chtěli vyjádřit úctu a obdiv. Lenka Pítrová je významnou osobností českého práva a její akademický a vůbec profesní záběr je – jak známo – velmi široký. Vedle správního práva se dlouhodobě věnuje také právu evropskému, které je z většiny právem správním, a výrazně promlouvá zejména do některých oblastí tzv. zvláštní části správního práva, ovlivňuje nicméně i jeho obecnou část. Ve svých odborných textech se věnuje řadě témat a mezi nimi i odpovědnosti za újmu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.¹ Vzhledem k tomu, že dané téma je jí blízké, rádi bychom tímto skromným příspěvkem navázali na její texty.

V odškodňovací praxi, resp. v praxi nahrazování újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem („OdpŠk“),² a rovněž dříve podle původního zákona upravujícího danou materii č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem („OdpŠk 1969“), představuje poměrně specifický případ odškodňování újmy způsobené trestním stíháním, které neskončilo odsuzujícím rozsudkem. Judikatura Nejvyššího soudu, později potvrzená rovněž Ústavním soudem, se přitom hned na začátku 90. let minulého století postavila za výklad, že v těch případech, kdy se ukáže, že trestní obvinění bylo vzneseno nedůvodně (trestní stíhání skončilo zprošťujícím rozsudkem nebo zastavením řízení – byť ještě záleží, na jakém ze zákonných důvodů bylo takové rozhodnutí založeno), je třeba celé trestní stíhání považovat za nezákonné. Takto nedůvodně obviněnému potom náleží náhrada újmy, která mu vznikla právě tím, že proti němu bylo vedeno nezákonné trestní stíhání. Jedná se zejména o náklady právního zastoupení, ale také třeba o ušlý zisk a po novele OdpŠk, provedené zákonem č. 160/2006 Sb., rovněž nemajetková újma (která může pochopitelně být – zejména v závislosti na závažnosti trestného činu, ze kterého byl jednotlivec obviněn – značná).

Vcelku logicky následně v praxi vyvstala i otázka, zdali by na podobném principu neměla být nahrazována i újma způsobená ve výsledku nezákonně vedeným řízením o přestupku;³ tedy typicky řízením o přestupku, které skončilo zastavením podle § 86 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („PřesZ“), resp. zastavením pro některé z tam uvedených důvodů. Tato otázka přitom dosud není

¹ PÍTROVÁ, L. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 22, s. 788–193; PÍTROVÁ, L. – SLÁDEČEK, V. Náhrada veřejnoprávní škody. In: DVOŘÁK, J. – MACKOVÁ, A. (eds.). *Pocta Aleně Winterové k 80. narozeninám*. Praha: Spolek českých právníků Všehrd, 2018, s. 305–319.

² Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

³ Zde vycházíme z konstrukce přestupku podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („PřesZ“), jakožto univerzálního správního deliktu jak u fyzických osob, tak u právnických osob a fyzických osob podnikajících. Ve starší judikatuře z doby před účinností tohoto zákona bychom se ale setkali s dichotomií přestupků (u fyzických osob) a tzv. jiných správních deliktů.

zcela uspokojivě zodpovězena. Jak bude vyloženo dále, tak k dané otázce zaujal stanovisko Nejvyšší soud i Ústavní soud, přičemž jejich názory jsou si relativně blízko (byť je nelze považovat za shodné). Ve výsledku nicméně ještě nelze hovořit o nějakém ustáleném judikatorním standardu, který by i pro praxi dával jednoznačnější vodítko k tomu, v jakých případech náhrada újmy za nezákonně vedené řízení o přestupku „poškozenému“ náleží.

Úvodem je rovněž vhodné zmínit, že vznik majetkové nebo nemajetkové újmy, která může být způsobena fyzickým či právnickým osobám, patří mezi konkrétní důsledky jednání správních orgánů. Tyto nároky vznikají ze vztahů veřejného práva.⁴ V. Sládeček v této souvislosti používá pojem „*veřejnoprávní škoda*“ a vymezuje jej takto: „*újma vzniklá rozhodovací či jinou činností nebo nečinností (existenci průtahů v jednání) orgánů veřejné moci. Jde tedy o problematiku přesahující oblast veřejné správy a správního práva, neboť se týká také řízení u soudů v trestních, civilních i správních věcech.*“⁵

Odpovědnost za škodu ve veřejné správě bývá řazena mezi právní záruky ve veřejné správě a jde o tradiční institut veřejného práva s přesahy do práva soukromého.^{6, 7} Odpovědnost za tzv. veřejnoprávní škodu je obsažena i v některých mezinárodních právních dokumentech, např. v *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 18. září 1984 ohledně veřejné odpovědnosti*.⁸

Cílem tohoto článku je na podkladě srovnání právě s nahrazováním újmy způsobené trestním stíháním (kapitola 2) analyzovat otázku, za jakých podmínek by měl stát odpovídat za újmu způsobenou nezákonným řízením o přestupku (kapitola 3).

2. VÝCHODISKA ODPOVĚDNOSTI ZA ÚJMU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ŘÍZENÍM O PŘESTUPKU V POJETÍ ODPOVĚDNOSTI ZA ÚJMU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM TRESTNÍM STÍHÁNÍM

Jak již bylo řečeno, tak vcelku záhy poté, co se po obnově demokracie v návaznosti na listopadové události roku 1989 začala ve větším měřítku, než tomu bylo v době komunistického režimu (a to i přesto, že nedošlo ke změně základní právní úpravy),⁹ rozmáhat odškodňovací praxe, se objevila i otázka, za jakých podmínek by

⁴ KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 532.

⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 481.

⁶ K tomu srov. například MATĚJKA, J. Náhrada škody ve veřejném právu. In: HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – WEYR, F. – LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého: svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 732 a násl.

⁷ V případě protiprávního jednání subjektů veřejné správy je vždy nutné rozlišovat, zda jednájí formou veřejného práva nebo formou soukromého práva. Srov. SVOBODA, P. Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou nečinností veřejné správy. *Správní právo*. 1999, roč. XXXII, č. 4, s. 218–219.

⁸ Recommendation CM/Rec(84)15 of the Committee of Ministers to member states relating to public liability.

⁹ Bez zajímavosti není, že OdpŠk 1969 nebyl za dobu své účinnosti od roku 1969 až do přijetí OdpŠk (v roce 1998) ani jednou novelizován. Z hlediska odškodňování „administrativní újmy“, tedy újmy způsobené nezákonným výkonem veřejné správy, nicméně byly významné jiné legislativní změny, zejména obnova správního soudnictví provedená zákonem č. 519/1991 Sb., kterým byl občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb.) doplněn o část pátou, tedy úpravu správního soudnictví. Tato změna umožnila jednotlivci

měla být nahrazována škoda způsobená trestním stíháním. Hovoříme zde přitom o trestním stíhání, u něhož se ve výsledku ukázalo, že bylo vedeno nedůvodně (nepotvrdilo se podezření, že obviněný byl skutečně pachatelem trestného činu – byl za něj odsouzen); s jistým zjednodušením tedy můžeme říci, že bylo vedeno nezákonně.

OdkŠk 1969 přitom žádnou úpravu, která by odškodňování v naznačených situacích upravovala, specificky neobsahoval, konečně změnu v tomto ohledu nepřinesl ani současný OdpŠk z roku 1998. Oba zákony tak ve vztahu k trestním řízením samostatně (speciálně) upravují pouze náhradu škody (újmy) způsobené rozhodnutím o vazbě a rozhodnutím o trestu (v současnosti také o ochranném opatření).¹⁰ V případě rozhodnutí o vazbě tak zákon výslovně stanoví, že nárok na náhradu škody (újmy) má ten, na kom byla vazba vykonána, „*jestliže bylo proti němu trestní stíhání zastaveno, jestliže byl obžaloby zproštěn nebo jestliže byla věc postoupena jinému orgánu*“ (viz § 9 odst. 1 OdpŠk); v případě rozhodnutí o trestu má takový nárok ten, „*na němž byl zcela nebo zčásti vykonán trest, jestliže v pozdějším řízení byl obžaloby zproštěn nebo bylo-li proti němu trestní stíhání zastaveno ze stejných důvodů, pro které soud v hlavním líčení rozhodne zprošťujícím rozsudkem*“, nebo za poměrnou část trestu v případě, že mu byl v pozdějším řízení (po zrušení původního rozhodnutí v důsledku užití mimořádných opravných prostředků) uložen mírnější trest (viz § 10 OdpŠk). Platí nicméně, že zákon dále zužuje rozsah případů, ve kterých náhrada náleží.¹¹

Při absenci samostatné úpravy tedy bylo otázkou, jak se k nahrazování škody (újmy) způsobené trestním stíháním (tím, že bylo proti obviněnému vedeno, ačkoliv se později ukázalo, že za trestný čin, z něhož byl obviněn, neodpovídá) postavit. Vedle zvláštního režimu v případě rozhodnutí o vazbě a trestu (a ochranném opatření) totiž oba dva „odškodňovací zákony“, jak OdpŠk 1969, tak současný OdpŠk, znají dva obecné režimy odpovědnosti, a sice odpovědnost za škodu 1) způsobenou nezákonným rozhodnutím a 2) způsobenou nesprávným úředním postupem. V úvahu tak připadalo zejména podřazení uvedené odpovědnosti pod jeden z těchto dvou obecných režimů. Spíše nemyslitelná se jeví varianta, že by soudy z absence samostatné úpravy pro tyto případy dovodily to, že stát za újmu takto způsobenou nijak neodpovídá. Takový závěr by zřejmě brzy narazil, už jen proto, že právě vedení trestního stíhání představuje typově jeden z vůbec nejcitelnějších zásahů veřejné moci do osobní sféry jednotlivce; zcela jistě by potom byl nepřijatelný i z hlediska ústavněprávního (viz čl. 36 odst. 3 Listiny).

Pokud jde o rozdíl mezi uvedenými dvěma obecnými odpovědnostními režimy, tak jen ve stručnosti uvedme, že v případě nezákonného rozhodnutí, kterým je třeba rozumět (ve shodě s doktrínou správního práva, byť se v kontextu OdpŠk nemají na

dosáhnout zrušení pravomocného správního rozhodnutí, čímž se v mnohem větším měřítku otevřela i cesta k odškodnění podle OdpŠk 1969.

¹⁰ V OdpŠk byla uvedená úprava obsažena v § 5 až § 8; v současném OdpŠk je obdobná úprava obsažena v § 9 až § 12.

¹¹ Uvedená úprava je v současnosti obsažena v § 12 OdpŠk; reflektuje jak případy, kdy si poškozený vazbu či odsouzení zavinil sám, tak případy, kdy je sice pachatel zproštěn obžaloby, nebo je trestní stíhání vedené proti němu zastaveno, to ale nikoliv proto, že by se nedopustil jednání, které je mu vytýkáno či takové jednání nebylo obecně trestné, ale z důvodu, že za něj není trestně odpovědný – z důvodu věku nebo nepřičetnosti (viz § 25 a § 26 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník). Obdobně je tomu v případě, že je trestní stíhání zastaveno z důvodu udělení milosti (resp. abolicie) nebo vyhlášení amnestie, a v některých dalších případech.

mysli pouze rozhodnutí správních orgánů) takové akty, „jimiž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jimiž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“ [viz § 9 a obdobně i § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („SpŘ“) – tato legální definice pro oblast správního práva je přitom přílehlavá i pro rozhodnutí jiných orgánů, zejména soudů], je okruh osob, jimž náhrada újmy náleží, zúžen pouze na účastníky řízení (viz § 7 OdpŠk). Pro případy nezákonného trestního stíhání by to znamenalo, že náhradu může žádat pouze obviněný (ten, proti němuž bylo trestní řízení vedeno), a nikoliv i jiné osoby, např. osoby blízké obviněnému (u kterých si také lze představit vznik újmy, především újmy nemateriální). Další podmínka spojená s tímto režimem odpovědnosti spočívá v tom, že se nahrazuje toliko újma způsobená pravomocným rozhodnutím, popř. sice nepravomocným, nicméně předběžně vykonatelným rozhodnutím (viz § 8 odst. 1 a 2 OdpŠk). To je do značné míry logické, neboť újmu typicky působí rozhodnutí, které má ve vnějším světě nějaké účinky; rozhodnutí, které není v právní moci a není předběžně vykonatelné přitom žádné účinky nemá.¹² Dále také platí, že takové rozhodnutí muselo být příslušným orgánem pro nezákonnost zrušeno nebo změněno (viz § 8 odst. 1 OdpŠk); to je odraz materiální právní moci rozhodnutí. Orgán rozhodující o náhradě újmy nemá možnost sám si posoudit zákonnost rozhodnutí (tím by vstupoval do kompetence orgánu, který rozhodnutí vydal; byly by tím rovněž obcházeny procedury, které jsou stanoveny ke kontrole zákonnosti rozhodnutí), je proto vázán tím, jak otázku jeho zákonnosti posoudily k tomu příslušné orgány (viz § 8 odst. 1 OdpŠk). Další podmínkou potom je (s výjimkou případů zvláštního zřetele hodných), že poškozený využil dostupné a účinné prostředky nápravy, které mu příslušná procesní úprava dává (viz § 8 odst. 3 OdpŠk).

Pokud jde o režim odpovědnosti za újmu způsobenou nesprávným úředním postupem, tak vůbec pojem nesprávný úřední postup je pojmem mnohem hůře uchopitelným nežli pojem rozhodnutí, konečně blíže není definován ani v Listině a ani v samotném OdpŠk. Ten pouze dílčím způsobem v § 13 zdůrazňuje, že nesprávným úředním postupem jsou i průtahy v řízení či jeho nepřiměřená délka. Definice nesprávného úředního postupu je tak nutné nalézat v odborné literatuře nebo v judikatuře. V. Mikule k jeho výkladu přistupoval za pomoci rozdělení na pojmy „postup“ a „nesprávný“. Postup v obecné rovině zahrnuje jak činnost, tak i nečinnost. Pojem nesprávný pak nelze patrně chápat v obecném smyslu jako neúčelný nebo nevhodný, ale jde spíše o nesprávnost ve smyslu právním, tedy protiprávnost. Přičemž nesprávný postup pak musí být postupem úředním, tj. přímo souvisejícím s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy, ať již jde o výkon práv nebo povinností.¹³ Podle P. Vojtka je jím „porušení

¹² To nicméně neznamená, že v jeho důsledku nemůže vznikat žádná újma; v mnoha případech může újma vzniknout již jen určitým „zdržením na cestě“, např. tím, že bude zákonné rozhodnutí vydáno až v řízení o řádném opravném prostředku nebo v návaznosti na něj (typicky pokud bude v odvolacím řízení původní rozhodnutí změněno nebo zrušeno s tím, že se věc vrátí k orgánu I. stupně). S vedením odvolacího řízení ale vznikají procesním stranám další náklady apod. Zákodárce zde ale není na orgány veřejné moci tak přísný a ponechává jim prostor v rámci řádných opravných prostředků k nápravě; opačný přístup by zřejmě představoval příliš velkou zátěž pro veřejné rozpočty.

¹³ MIKULE, V. (úpravy KOPECKÝ, M.) Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha:

*pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti, a to zejména takové, které nevede k vydání rozhodnutí“.*¹⁴ F. Ištváněk tento pojem vymezuje jako „všechna ta deliktní jednání způsobená orgány a osobami uvedenými v § 3 zákona, která jsou v jejich obvyklé rozhodovací činnosti nesprávná (a tudíž ve svém důsledku nezákonná), která se přímo nepromítla do obsahu rozhodnutí“.¹⁵

Absence legální definice přitom není ke škodě věci, ale naopak umožňuje pod režim odpovědnosti za nesprávný úřední postup vtáhnout v zásadě všechny postupy orgánů veřejné moci (nemající soukromoprávní charakter), které nejsou rozhodnutím. Jinak řečeno, úředním postupem se rozumí v zásadě veškerá ostatní jednání orgánů veřejné moci, která nejsou rozhodnutím, či která nenaleznou svůj odraz ve výroku rozhodnutí, a mohou tedy samostatně způsobit újmu (nejedná se tedy o dílčí procesní úkony v řízení, v němž se vydává rozhodnutí, v případech, kdy jejich nezákonnost zasahuje do práv pouze tím, že může způsobit nezákonnost výsledného rozhodnutí).¹⁶ Na rozdíl od rozhodnutí v případě jiných jednání veřejné správy (veřejné moci) OdpŠk nepodmiňuje vznik práva na náhradu újmy tím, že jeho nezákonnost bude autoritativně zjištěna v samostatném řízení, ani tím, že se proti němu bude poškozený bránit k tomu dostupnými procesními prostředky.

Nejvyšší soud stál tedy před otázkou, pod jaký režim odpovědnost státu za nezákonné trestní stíhání podřadit. Přínejmenším na první pohled by se jevilo jako logické jej zařadit v systematicke zákona jako nesprávný úřední postup, neboť se skutečně jedná o určitý postup (proces) odvíjející se v čase, který nespočívá v jednom časově izolovaném aktu (v rozhodnutí). Nejvyšší soud nicméně zvolil konstrukci opačnou a odpovědnost za nezákonné trestní stíhání podřadil pod režim odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí. V rozsudku ze dne 23. 2. 1990, sp. zn. 1 Cz 6/90 (publikovaném pod č. R 35/1991 civ.), který lze v tomto ohledu označit za „zakladatelský“, tak ještě Nejvyšší soud České socialistické republiky položil důraz na skutečnost, že trestní stíhání se zahajuje rozhodnutím, z toho důvodu je celé následné trestní stíhání až do jeho pravomocného skončení třeba považovat za důsledek tohoto rozhodnutí (a je třeba je do něj vtáhnout – nepovažovat je za samostatný úřední postup). V uvedené době se přitom trestní řízení proti konkrétní osobě zahajovalo usnesením o vznesení obvinění [viz § 163 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění účinném do 31. 12. 1993]. K naplnění podmínky, že rozhodnutí muselo být pro nezákonnost zrušeno, se potom Nejvyšší soud České socialistické republiky postavil následovně: „*Pro posouzení správnosti shora uvedených soudních rozhodnutí je tedy nutné vyřešit otázku, zda zastavení trestního stíhání a zproštění obžaloby může mít z hlediska ustanovení § 4*

C. H. Beck, 2016, s. 440.

¹⁴ VOJTEK, P. Komentář k § 13. In: VOJTEK, P. – BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 147.

¹⁵ IŠTVÁNEK, F. Komentář k § 13. In: IŠTVÁNEK, F. – SIMON, P. – KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 129.

¹⁶ K tomu např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 129/97. Dále se uvedená problematika věnuje např. SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, s. 71–74.

zákona č. 58/1969 Sb. stejný význam jako zrušení usnesení o vznesení obvinění pro nezákonnost.

Jestliže by se vycházelo důsledně ze znění zmíněného ustanovení, bylo by nutné uvedenou otázku zodpovědět záporně. Takový výklad by však neodpovídal smyslu správní úpravy odpovědnosti státu obsažené v zákoně č. 58/1969 Sb. Ta sleduje, aby každá majetková újma, způsobená nesprávným či nezákonným zásahem státu proti občani, byla odčiněna. V daném případě by tento názor znamenal, že občan, proti němuž bylo vzneseno obvinění, by musel nést materiální důsledky takového rozhodnutí, i když se ukázalo nesprávným a trestní řízení skončilo tak, že je třeba na občana hledět jako na nevinného.

Výše uvedenou otázku by proto bylo na místě zodpovědět kladně. To je ovšem možné jen za předpokladu, že to dovoluje výklad ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb. Systematickým a logickým extenzivním výkladem lze dojít k závěru, že stejný význam (důsledky) jako zrušení pravomocného usnesení o vznesení obvinění pro nezákonnost má zastavení trestního stíhání o zproštění obžaloby, alespoň došlo-li k němu z určitých důvodů. I posledně uvedená opatření totiž znamenají, že je třeba vycházet z toho, že občan čin nespáchal, a že tedy konec konců nemělo být proti němu vzneseno obvinění. Na podporu uvedeného závěru (zejména z hlediska systematického výkladu) lze poukázat na ustanovení § 5 zákona č. 58/1969 Sb., podle něhož s výjimkou případů v něm uvedených znamená zastavení trestního stíhání a zproštění obžaloby prakticky nezákonnost rozhodnutí o vazbě a vznik práva na náhradu škody, přestože toto rozhodnutí nebylo zrušeno (závěr o zrušení rozhodnutí o vazbě neobsahuje ani usnesení o propuštění z vazby).“

Na stanovisku, že odpovědnost za nezákonné trestní stíhání spadá pod režim odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, přitom Nejvyšší soud (již České republiky) setrval i poté, co byl novelizujícím zákonem č. 292/1993 Sb. s účinností od 1. 1. 1994 změněn způsob zahajování trestního stíhání v trestním řádu. Podle nové úpravy v § 160 trestního řádu se trestní stíhání (tedy trestní řízení vedené již proti konkrétní osobě) zahajovalo sdělením obvinění, o němž se vyhotovoval záznam (již se tedy nejednalo o rozhodnutí, ale o jiné opatření orgánu činného v trestním řízení). Nejvyšší soud tento závěr jednoznačně vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 3. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1487/2001 (publikován pod č. C 1813), již před tím (byť ne možná zcela jednoznačně) tak ale učinil v rozsudku ze dne 31. 8. 1999, sp. zn. 25 Cdo 1800/98, ve kterém argumentoval následovně: „Ani v době, kdy se trestní stíhání zahajovalo usnesením podle § 160 odst. 1 TrŘ ve znění účinném do 31. 12. 1993, nebylo vydáváno žádné rozhodnutí o zrušení usnesení o zahájení trestního stíhání pro nezákonnost v případě, že byl vyhlášen zprošťující rozsudek. V tomto směru lze tedy i nadále vycházet z rozhodnutí publikovaného pod č. 35 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu České republiky, ročník 1991.“

Osoby, jimž bylo sděleno obvinění po 1. 1. 1994, by byly vyloučeny z uplatňování nároků na náhradu škody podle § 1 odst. 1 zákona jen proto, že v důsledku změny procesních předpisů jim obvinění bylo sděleno formou opatření a nikoliv rozhodnutím, které by bylo příslušným orgánem pro nezákonnost zrušeno. Takový výklad zákona, vycházející pouze z doslovného znění jeho jednotlivých ustanovení a nereagující na

změnu ustanovení trestního řádu týkající se zahájení trestního stíhání určité osoby, by však odporoval smyslu a účelu zákona č. 58/1969 Sb. I po této změně trestního řádu je třeba dovodit právo na náhradu škody, způsobené nezákonným sdělením obvinění, podle zákona č. 58/1969 Sb., přestože trestní stíhání nebylo zahájeno rozhodnutím.“

Za tento závěr se potom, odkazuje právě na posledně citované rozhodnutí Nejvyššího soudu, postavil i Ústavní soud v nálezu ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. I. ÚS 367/99. Nejedná se přitom o závěr příliš vyargumentovaný. Nejvyšší soud zde – zdá se – směřuje dvě věci a ve prospěch odpovědnosti v režimu „nezákonného rozhodnutí“ argumentuje tak, jako by variantou byla toliko neodpovědnost státu za nezákonné trestní stíhání, což se mu logicky jeví jako nepřijatelná možnost. Pomíjí nicméně variantu podřadit tyto případy pod režim nesprávného úředního postupu, což by mělo jisté důsledky (zejména co se týče požadavku procesní aktivity poškozeného, a zejména pak okruhu osob, kterým náhrada újmy náleží). Na druhou stranu se Nejvyššímu soudu nelze zcela divit, že nechtěl měnit své někdejší závěry z důvodu změny způsobu zahajování trestního stíhání, která s pravděpodobností hraničící s jistotou nebyla motivována snahou změnit režim nahrazování újmy způsobené nezákonným trestním stíháním (ani takový důsledek pravděpodobně nebyl vůbec zvažován), a musela se tak ve vztahu k náhradě újmy jevit jako okolnost spíše nahodilá. Konečně způsob zahajování trestního stíhání se následně opětovně změnil, a to na základě novely trestního řádu, provedené zákonem č. 265/2001 Sb., která v § 160 nahradila sdělení obvinění usnesením o zahájení trestního stíhání.

V posledku tak celá tato „kontroverze“ ukazuje, že naznačená otázka může být jen stěží z hlediska právně-teoretického či analytického za současného stavu právní úpravy vyřešena uspokojivě. Soudy zde totiž velmi extenzivním výkladem právní úpravy zachraňují její nedostatek. Podřazení odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným trestním stíháním pod režim nezákonného rozhodnutí trpí tou vadou, že původní rozhodnutí (či jiný akt), jímž bylo trestní stíhání zahájeno, nikdy formálně zrušeno nebylo (jak v současnosti vyžaduje § 8 odst. 1 OdpŠk a v minulosti tak vyžadoval § 4 odst. 1 OdpŠk 1969). Na jeho nezákonnost lze jen usuzovat s ohledem na výsledné rozhodnutí (tím, kterým je trestní řízení skončeno), což je ale konstrukce ne zcela přesvědčivá (výsledek řízení tak má implikovat to, zda bylo zákonné vůbec vedení takového řízení).¹⁷ Obdobná analytická výtka by přitom platila i v případě nesprávného úředního postupu. Ani jedna z variant tedy není z analytického hlediska uspokojivější (obě vyžadují extenzivní výklad zákona); nedávalo by proto smysl, aby volba mezi jedním a druhým režimem byla odvislá od relativně proměnlivé okolnosti, jakým způsobem aktuální právní úprava konstruuje zahájení trestního stíhání.

Z hlediska praktického (z hlediska výsledku) je nicméně nyní zastávaná konstrukce problematická výrazně méně, protože vede k tomu, že je náhrada újmy způsobené nezákonným trestním stíháním poškozeným poskytována, což se i z ústavně-právního hlediska zdá být jediné možné řešení. Mnohem poctivější by nicméně bylo, aby otázka odpovědnosti za nezákonné trestní stíhání byla v OdpŠk upravena samostatně, podobně

¹⁷ Obdobné úvahy viz IŠTVÁNEK, F. Komentář k § 8. In: IŠTVÁNEK, F. – SIMON, P. – KORBEL, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 98.

jako je tomu v případě újmy způsobené rozhodnutím o vazbě nebo rozhodnutím o trestu (k tomu viz výše). Její podřazení pod režim nezákonného rozhodnutí je spíše nouzovým, byť zdá se trvalým řešením.

3. ODPOVĚDNOST ZA ÚJMU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM STÍHÁNÍM ZA PŘESTUPEK

Jak bylo výše zmíněno, odpovědnost za nezákonné trestní stíhání se prosadila vcelku bezprostředně. Situace v případě přestupků by se mohla zdát obdobná, rovněž se totiž jedná o obvinění trestní povahy [alespoň pohledem čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“), což je nicméně podstatně především z hlediska různých procesních záruk spojených s rozhodováním o přestupku; samotné právo na náhradu újmy za nezákonné stíhání za trestní obvinění v Úmluvě zakotveno není].¹⁸ I obviněnému z přestupku přitom mohou vznikat náklady spojené s řízením o přestupku (typicky se může jednat zejména o náklady právního zastoupení), které by v případě, že řízení o přestupku skončí zastavením, mohly být považovány za škodu tímto řízením způsobenou.¹⁹ Myslitelný je samozřejmě i vznik jiné újmy, včetně újmy nemateriální.

Otázka, zda se taková újma má v režimu OdpŠk nahrazovat, se přitom dostávala k vrcholným soudům opatrně. Nejvyšší soud se k ní, alespoň co se nám podařilo dohledat, poprvé jednoznačněji vyjádřil až v rozsudku ze dne 10. 10. 2018, sp. zn. 30 Cdo 4816/2016 (publikován pod č. C 18005), a to spíše negativně, byť na podkladu případu, kdy k zastavení řízení o přestupku došlo z důvodu prekluze odpovědnosti za přestupek.²⁰ Zdůraznil přitom rozdíly mezi trestním stíháním a stíháním za přestupek, zejména pokud jde o důsledky, které stíhanému hrozí (rozdíl v závažnosti trestu a správního trestu), ale např. i odlišné společenské důsledky (míru společenské stigmatizace) těchto dvou řízení. Jeho stěžejní argumentace je vyjádřena v bodě 42 rozsudku: „*Nejvyšší soud se nemůže ztotožnit se závěry Ústavního soudu [nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3005/14], byť vyslovenými toliko obiter dictum, které staví odpovědnost státu za újmu způsobenou vedením přestupkového řízení na stejných předpokladech, na jakých judikatura obecných soudů založila odpovědnost státu za újmu způsobenou obviněnému trestním stíháním a podle kterých se rozhodnutí o zahájení trestního stíhání (sdělení obvinění) považuje za nezákonné rozhodnutí (§ 8 OdpŠk), bylo-li trestní stíhání zastaveno nebo byl-li obviněný zproštěn obžaloby. Jakkoliv si je Nejvyšší soud vědom, že trestní právo a správní právo trestní mají mnoho společných znaků, přičemž je do značné míry věcí trestní politiky státu, jak bude určité jednání postihováno, zda v rovině práva*

¹⁸ V Úmluvě je explicitně zakotveno právo na odškodnění pouze v případě zatčení nebo zadržení (viz čl. 5 odst. 5 Úmluvy) a dále v případě nezákonného odsouzení, v těchto případech náleží náhrada za již vykonaný trest (viz čl. 3 Protokolu č. 7 k Úmluvě).

¹⁹ Ústavní soud přitom zdůrazňuje, že v případě trestních obvinění garantuje čl. 6 v odst. 3 písm. c) Úmluvy obviněným právo na to zvolit si obhájce (viz např. nález ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. III. ÚS 917/21). To může mít význam pro návazné úvahy o tom, jestli lze náklady na právní zastoupení (obhajobu) považovat za účelně vynaložené. Pokud obviněný má takové právo, potom lze stěžejně argumentovat tím, že výlohy na obhájce byly v celém rozsahu neúčelné.

²⁰ Ta je v současnosti legislativně označována jako promlčení (viz § 29 a násl. PřesZ).

trestního či přestupkového, nelze současně pominout, že uvedené nastavení odpovědnosti státu je v evropském právním prostředí spíše výjimečné (s výjimkou stejného pojetí odpovědnosti na Slovensku) a nepochybně může obstát právě ve světle šíře a závažnosti následků, které má pro právní postavení obviněného již samotné trestní stíhání (ať už se jde o veřejnou dehonestaci, možnost vzetí do vazby, hrozbu uložení trestu odnětí svobody, ztrátu trestní bezúhonnosti jako podmínky pro výkon řady povolání apod). Takové dopady do práv účastníka řízení správní řízení (přestupkové řízení z toho nevyjímaje) nepochybně nemá. Již z toho důvodu je Nejvyšší soud toho názoru, že nelze dovodit odpovědnost státu za újmu způsobenou samotným vedením přestupkového řízení jen z prostého faktu, že přestupkové řízení bylo zastaveno z důvodu prekluze, a to bez ohledu na to, zda příčinou prekluze byla liknavost správního orgánu, skutková a právní složitost věci, její pozdní odhalení či obstrukční jednání obviněného z přestupku. Naopak za podstatné je vždy třeba považovat, zda úkony správního orgánu měly své zákonné opodstatnění, a pokud tomu tak nebylo, zda jsou naplněny předpoklady vzniku odpovědnosti státu za vznik újmy (na tomto místě se však sluší poznamenat, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 3005/14 v odstavci 27 nepochybně ponechává obecným soudům prostor pro posouzení zahájení a postupu správních orgánů z hlediska předpokladů odpovědnosti za nesprávný úřední postup, jakkoliv zde dle názoru Nejvyššího soudu ne zcela vhodně akcentuje toliko obstrukční jednání obviněného z přestupku, byť tak činí v konkrétních skutkových okolnostech).“

Nejvyšší soud tak sice odpovědnost státu za újmu způsobenou vedením nezákonného řízení o přestupku, které neskončilo rozhodnutím o vině, nevyloučil, nicméně odmítl, aby byla vystavěna na stejném principu jako v případě trestního stíhání.²¹ V jeho případě lze totiž hovořit o jakémsi automatismu – pokud byl obviněný zproštěn obžaloby, nebo bylo trestní stíhání vedené proti němu zastaveno (v případě některých důvodů zproštění či zastavení), potom bylo usnesení o zahájení trestního stíhání nezákonné (a nezákonné bylo tedy i samotné trestní stíhání). V případě přestupků nicméně přichází s jiným pojetím – zkoumáním toho, zda mělo zahájení a vedení přestupkového řízení (popř. i jednotlivé úkony) zákonné opodstatnění; pokud nikoliv, tak by se pohledem OdpŠk jednalo o nesprávný úřední postup. Jeden ze soudců senátu Nejvyššího soudu 30 Cdo, který v citované věci rozhodoval, Pavel Simon, ve své monografii věnované právě odpovědnosti podle OdpŠk, potom tyto závěry rozvíjí (spíše restriktivnějším směrem) tak, že zahájení a vedení řízení o přestupku může být nesprávným úředním postupem v případě, že došlo k zahájení řízení o přestupku, „ačkoliv na počátku bylo zjevné, že k zahájení řízení nejsou žádné důvody“. Podle P. Simona je přitom stěžejní „zjevnost absence podmínek pro zahájení trestního [přestupkového] stíhání, kterou nelze dovodit až z toho, že přestupkové řízení neskončilo uznáním viny přestupce“.²²

Nejvyšší soud se přitom v citovaném rozhodnutí vymezil proti nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3005/14; v něm se Ústavní soud vyjádřil k otázce náhrady újmy (konkrétně škody v podobě nákladů na právní zastoupení) v kontextu případu, kdy řízení o přestupku bylo rovněž zastaveno z důvodu prekluze. Uvedený

²¹ Ze starších rozhodnutí Ústavního soudu lze obdobný názor nalézt v některých usneseních, např. v usnesení ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. III. ÚS 1845/08.

²² SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, s. 169.

případ byl nicméně svými skutkovými okolnostmi poněkud specifický; k zastavení řízení (uplynutí prekluzivních lhůt pro projednání přestupku) totiž došlo až poté, co původní rozhodnutí správních orgánů zrušil ve správním soudnictví krajský soud, a to zejména pro jejich zásadní procesní pochybení. K prekluzi přestupku (a zastavení řízení) tak ve výsledku došlo vinou (nezákonným postupem) správních orgánů. V pasáži, kterou Ústavní soud sám označil jako pouhé *obiter dictum* (bod č. 27 nálezu), potom vyjádřil stanovisko, že jeho závěr není generální v tom směru, že by každé řízení o přestupku, které neskončí rozhodnutím o vině, mělo být „odškodňováno“ (nelze je paušálně považovat za nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup), pokud by např. prekluzi způsobil sám obviněný, potom by věc posoudil jinak. Na druhou stranu ale v tomto kontextu zdůraznil, že závěry judikatury týkající se nahrazování újmy za nezákonné trestní stíhání je třeba „za použití argumentu a maiori ad minus aplikovat i na přestupkové řízení, které je ostatně do značné míry ovládáno i zásadami trestního řízení“.

Právě proti tomuto náhledu se Nejvyšší soud vymezoval. Ústavní soud přitom dostal vcelku záhy příležitost se k naznačené otázce znovu vyjádřit. Učinil tak v nálezu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. II. ÚS 1099/19.²³ V něm se zabýval případem, kdy bylo přestupkové řízení, vedené pro podezření ze spáchání přestupku podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), zastaveno z důvodu, že se nepotvrdilo podezření, na základě něhož bylo zahájeno (ve spisovém materiálu Policie ČR chyběly podstatné podklady, Ústavní soud dokonce hovořil o „*flagrantním pochybení policejního orgánu při dokumentaci nehody osobních automobilů*“). Stěžovatel přitom u obecných soudů neuspěl s nárokem na náhradu škody, kterou představovaly náklady na právní zastoupení advokátem. Za toto jeho právo se přitom Ústavní soud ve výsledku postavil. Opětovně se přitom vyslovil pro to, aby v případech odškodňování nedůvodně vedených přestupkových řízení byly aplikovány stejné principy jako v případech nezákonných trestních stíhání (bod č. 13 nálezu). Na oznámení o zahájení řízení o přestupku a následné řízení je tak podle něj třeba hledět jako na nezákonné. Na druhou stranu ale Ústavní soud zdůraznil, že „*v každém jednotlivém řízení je zapotřebí samostatně zkoumat, zda zahájení přestupkového řízení či procesní postup správních orgánů v jeho průběhu, které by nevyústily v pravomocné meritorní rozhodnutí správních orgánů o projednávaném přestupku, je možné paušálně považovat za nesprávný úřední postup, resp. nezákonné rozhodnutí a tedy spojovat s případným uplatněním nároku na náhradu škody. Je vždy zapotřebí zkoumat jak daný postup příslušných orgánů veřejné moci v rámci konkrétního řízení, tak i účelnost a přiměřenost vynaložených nákladů*“ (bod č. 16 nálezu).

Tuto výrazně změkčující tezi, kterou ale Ústavní soud více nerozvedl, by přitom bylo možné chápat jako přiblížení se stanovisku Nejvyššího soudu.²⁴ Právě citovaný bod č. 16 nálezu se přitom vztahuje ke dvěma samostatným otázkám: 1) zda vůbec zahájením a vedením přestupkového řízení došlo k nezákonnosti (zda je tedy dán jeden

²³ Zmínit lze také náleze Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 1795/16; jednalo se nicméně o stejný případ, jakým se Ústavní soud zabýval již v citovaném nálezu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 3005/14 (věc se k němu dostala po předchozím zrušujícím nálezu podruhé). Ústavní soud tak primárně zopakoval své předchozí závěry (viz bod č. 20 nálezu).

²⁴ Obdobnou tezi potom Ústavní soud zopakoval i v nálezu ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2841/19.

ze tří základních předpokladů pro vznik práva na náhradu škody, a sice nezákonnost při výkonu veřejné moci²⁵), přičemž pouze v případě kladné odpovědi je relevantní otázka 2) v jakém rozsahu má být způsobená újma nahrazována (známá judikatura se přitom prozatím zabývala pouze škodou v podobě nákladů na právní zastoupení, dosud neměla příležitost se vyjádřit např. k otázce nemajetkové újmy).²⁶ Stěžejní je přitom zejména první otázka, ve vztahu k níž Ústavní soud formuluje jakousi „změkčující tezi“, podle níž nelze přestupkové řízení považovat za nezákonné bez dalšího jen z toho důvodu, že neskončilo rozhodnutím o vině (což by byla přesná analogie s trestním stíháním, pro nějž takový „automatismus“ platí), ale že je třeba zkoumat postup správních orgánů v konkrétním případě. Uvedenou tezi nicméně hlouběji nerozvedl; soudě podle jejího nártu se nicméně zdá, že se Ústavní soud přiblížil stanovisku Nejvyššího soudu.

Návazná judikatura Ústavního soudu tuto skutečnost spíše potvrzuje, byť nelze pominout jisté disonance. Zřejmě nejzřetelněji tento příklon přitom vyjadřuje usnesení ze dne 1. 2. 2022, sp. zn. IV. ÚS 41/22, ve kterém Ústavní soud v podstatě přebírá stěžejní teze Nejvyššího soudu (viz body č. 13 a 14 usnesení): „*Při popsané analogické aplikaci závěrů vztahujících se k náhradě škody v trestním řízení nelze ztrácet ze zřetele, že v trestním řízení je obviněný vystaven riziku uplatnění řady omezujících institutů, které jsou daleko závažnější než v přestupkovém řízení. Obecně pak v trestním řízení oproti řízení o přestupku hrozí citelnější tresty, což platí zejména o trestu odnětí svobody, který v přestupkovém řízení není možné uložit. Vedení trestního řízení zpravidla představuje pro obviněného větší psychickou zátěž v porovnání s přestupkovým řízením (u méně závažných přestupků navíc o znatelné psychické zátěži spojené s jejich vedením nelze ani uvažovat). Samotný fakt trestního stíhání má na obviněného, navzdory zásadě presumpce nevinu, nezřídka difamační dopad [...], což pro přestupkové řízení neplatí.*

Popsané rozdíly mezi trestním řízením a přestupkovým řízením je třeba mít na paměti při analogické aplikaci závěrů judikatury týkající se náhrady škody způsobené zahájením či vedením trestního řízení, které skončilo pravomocným zproštěním obžaloby. Jak bylo již výše uvedeno, při rozhodování, zda je dán nárok na náhradu škody za zahájení či vedení přestupkového řízení, je třeba důsledně zohledňovat konkrétní okolnosti věci a zejména okolnosti postupu orgánů veřejné moci. Za ústavně přijatelný Ústavní soud v bodě 13. odůvodnění usnesení ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 1470/19 označil závěr, že samotná okolnost zahájení přestupkového řízení pro svou nižší společenskou závažnost ve srovnání s trestním řízením nezakládá odpovědnost státu podle [OdpŠk] jen z toho důvodu, že nedošlo k uznání viny či k uložení sankce za přestupek.“

Ústavní soud přitom případ odlišil od jiných, o kterých rozhodoval (viz výše citované nálezy), a zdůraznil, že v jejich případě k zastavení řízení o přestupku vedla série zásadních pochybení správních orgánů. Skutkový základ tohoto případu byl přitom takový, že řízení o přestupku bylo relativně nedlouho po svém zahájení (konečně stěžovatelé si nárokovali náhradu pouze za dva úkony právní služby) zastaveno z důvodu, že

²⁵ Dalšími dvěma předpoklady jsou potom vznik škody a příčinná souvislost právě mezi ní a nezákonností při výkonu veřejné moci (ta má podobu nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu).

²⁶ Kritérium účelnosti a přiměřenosti se vztahuje zejména k předpokladu příčinné souvislosti (mohli bychom ji chápat právě jako požadavek kladený na kvalitu příčinné souvislosti mezi vzniklou škodou – tedy vynaloženými náklady na právní zastoupení – a samotnou nezákonností).

u jednoho skutku správní orgán dospěl k závěru, že jej nespáchali stěžovatelé, u druhého skutku shledal, že nejde o přestupek. Obdobně Ústavní soud argumentoval také v usnesení ze dne 31. 7. 2024, sp. zn. III. ÚS 1164/24.

Naproti tomu je ale namístě zmínit nálezy ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. III. ÚS 917/21, který – alespoň na první pohled – vyznívá poněkud opačně. Ústavní soud v něm zdůraznil podobnosti právě s nahrazováním újmy způsobené nezákonným trestním stíháním (a posouzením oznámení o zahájení řízení o přestupku jakožto nezákonného rozhodnutí).²⁷ Vcelku kategoricky pak konstatoval následující (bod č. 25): „*V posuzované věci je totiž rozhodující, že se nepotvrdilo původní podezření, že stěžovatel spáchal přestupek, a že odvolací správní orgán řízení s odkazem na zásadu in dubio pro reo zastavil s odůvodněním, že skutková zjištění magistrátu nejsou podložena dostatečnými důkazy, a s tím, že není možné opatřit další důkazní materiál. Řízení tak bylo zastaveno pro pochybení na straně státu, který nezajistil dostatečný důkazní materiál (spisový materiál policejního orgánu, správního orgánu prvního stupně). V důsledku tohoto pochybení státu je nutno v této konkrétní věci hledět na zahájení řízení o přestupku proti stěžovateli jako na nezákonné. Za období od zahájení přestupkového řízení by stěžovateli měla být přiznána náhrada škody v podobě náhrady nákladů na právní zastoupení (obhajobu), které mu v příčinné souvislosti s vedením řízení o přestupku vznikly.*“

Skutkový základ případu, který Ústavní soud posuzoval, byl nicméně takový, že odvolací správní orgán nejprve zrušil prvostupňové rozhodnutí o přestupku s tím, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, resp. pro nepřezkoumatelnost. Teprve až poté, co správní orgán I. stupně rozhodl opakovaně stejně, odvolací správní orgán sám řízení zastavil, a to pro „*absenci dalšího možného důkazního materiálu*“ a s odkazem na princip *in dubio pro reo*. Lze tak říci, že v daném případě správní orgány (zejména ten prvostupňový) významně pochybily. To konečně Ústavní soud zdůraznil již v uvedeném usnesení ze dne 31. 7. 2024, sp. zn. III. ÚS 1164/24, ve kterém odmítl aplikovat kategoricky znějící závěry nálezu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. III. ÚS 917/21, a i v kontextu ostatních citovaných nálezu zdůraznil právě to, jaké byly v daném případě skutkové okolnosti.

Ve výsledku se tedy zdá, že se názory Ústavního soudu a Nejvyššího soudu (alespoň pokud jde o formulace základních tezí) značně přiblížily, byť samozřejmě nelze tvrdit, že by se tyto dva vrcholné soudní orgány nutně musely shodnout při posouzení konkrétních případů.

Domnívám se však, že z pohledu odškodnění není namístě hledat mezi trestním řízením a řízením o přestupku rozdíly. Totiž v obou případech se jedná o řízení vedené orgány veřejné moci, které může skončit rozhodnutím o vině a o trestu, obě řízení spadají pod procesní režim čl. 6 Úmluvy, ve světle kterého se jedná o trestní obvinění, a konečně právní řád umožňuje, aby v případě naplnění některých skutkových podstat

²⁷ Tuto tezi rozvíjí v bodě č. 24 nálezu, ve kterém rovněž uvažuje nad případy, v nichž je přestupkové řízení zahájeno vydáním příkazu, který představuje první úkon v řízení (viz § 90 PřesZ ve spojení s § 150 odst. 1 SpŘ). Podáním odporu dojde ke zrušení příkazu ze zákona (viz § 150 odst. 3 SpŘ); není zde tedy pak již rozhodnutí, kterým bylo řízení o přestupku zahájeno a které by bylo možné označit za nezákonné v případě, že toto řízení bylo následně zastaveno. V takovém případě je třeba vedení přestupkového řízení podle Ústavního soudu považovat systematickou OdpŠk za nesprávný úřední postup. Jedná se o tezi problematickou, protože vede k diferenciaci režimů odpovědnosti dle OdpŠk na základě nahodilých procesních okolností (k tomu viz výše výklad k nezákonným trestním stíháním).

přestupků mohl být uložený správní trest *de facto* přísnější, resp. pro konkrétní osobu mnohem citelnější, než by tomu bylo v trestním řízení. K tomu je třeba zmínit, že by neobstál argument, že řízení o přestupku nemůže vyústit v uložení trestu odnětí svobody, který lze považovat za ten vůbec nejpřísnější a zákonem umožněný zásah do práv fyzické osoby, jelikož pro některé fyzické osoby bude mnohem citelnější vysoká pokuta uložená správním orgánem než nepodmíněný trest odnětí svobody uložený soudem.

Z hlediska majetkové újmy (škody) by pak s ohledem na uvedené v případě nezákonně vedeného řízení o přestupku měl být přístup k náhradě škody zcela shodný jako v případě nezákonně vedeného trestního řízení. Vůči tomuto přístupu lze položit dva argumenty – formální, dle kterého s odškodněním za nezákonně vedené řízení o přestupku právní úprava nepočítá, a materiální, dle kterého řízení o přestupku není způsobitelné újmy v takovém rozsahu, jako je tomu v případě trestního řízení. Prvnímu argumentu je třeba dát za pravdu, jelikož právní řád má v tomto směru značný deficit, avšak jak již bylo v předchozí části textu uvedeno, takový argument není jakkoli relevantní. Druhý argument je třeba rovněž považovat za lichý, a to mj. s ohledem na již zmíněné důvody, dle kterých může mít správní trest uložený za spáchání přestupku mnohem citelnější důsledky, než je tomu v případě trestu uloženého za spáchání trestného činu. Kromě toho je třeba zohlednit, že zatímco v minulosti byl objektem skutkových podstat přestupků primárně zájem na řádném výkonu veřejné správy, v současné době patří kromě uvedeného mezi právem chráněné zájmy i život, zdraví či majetek, a tedy přestupky již dávno nelze považovat za „drobné prohřešky“ proti výkonu veřejné správy. Kromě toho je rovněž důležité zmínit, že u některých skutkových podstat přestupků a trestných činů, které mají zcela shodný objekt a objektivní stránka je vyjádřena zpravidla neurčitými právními pojmy, jsou hranice opravdu velmi neostré.²⁸

Pakliže bylo zahájeno řízení o přestupku s konkrétní osobou, tj. s obviněným z přestupku, a předmětné řízení neskončilo pravomocným rozhodnutím o uznání viny a uložení trestu, tj. bylo vedeno nezákonně a bylo zastaveno, osoba poškozená takovým jednáním správních orgánů by měla mít nárok na prokazatelně vynaložené náklady na právní zastoupení, cestovné, náklady vynaložené na znalecký posudek (pokud tento představoval stěžejní důkaz), ušlý zisk atp. Samozřejmě jsme si vědomi toho, že by se slušelo, aby uvedené výslovně obsahovala právní úprava a nemuselo to být dovozováno rozhodovací činností soudů nebo ze závěrů právní nauky.

Z hlediska nemajetkové újmy lze k závěrům judikatury, která se dosud měla možnost vyjádřit zejména k otázce škody (majetkové újmy), doplnit, že máme za to, že nelze vyloučit ani vznik nároku na náhradu nemajetkové újmy. Samozřejmě lze uvažovat o tom, že v případě nemajetkové újmy za nezákonně vedené řízení o přestupku bude prokázána zřejmě jen ve zlomku případů, na rozdíl od nezákonného trestního stíhání, ale pokud prokázána bude, je dle našeho názoru nutné, aby byla přiznána.

Bylo by problematické předložit obecná kritéria, dle kterých by mohla být nemajetková újma přiznána. Lze si jednak představit nezákonně vedené řízení o přestupku, ve kterém bude obviněnému hrozit uložení pokuty v řádu několika milionů korun, a tato

²⁸ Za typický příklad lze považovat výtržnictví, které může být kvalifikováno jednak jako přestupek a jednak jako přečin dle § 358 trestního zákoníku.

věc se navíc stane předmětem zájmu mediálních sdělení. A jednak si lze představit nezákonně vedené řízení o přestupku v případě bagatelní sousedské rozepře, v němž bude obviněn pouze některý z jejích aktérů, což bude způsobilé vzbudit negativní vnímání u sousedů či jiných občanů dané obce, kteří jej automaticky budou považovat za „viníka sousedské rozepře“ a v tomto světle tak k němu budou i přistupovat. Na těchto příkladech lze doložit, že jak v případě zcela banálních přestupků, tak v případě i „významnějších“ přestupků může být konkrétní osobě v důsledku nezákonného jednání správních orgánů způsobena nemajetková újma, a pokud tato újma bude prokázána, nelze spatřovat důvody, pro které by neměla být nahrazena.

4. ZÁVĚR

Téma náhrady újmy způsobené v důsledku nezákonně vedeného řízení o přestupku bohužel nepatří v odborné literatuře ani v judikatuře mezi frekventovaná témata. S ohledem na to lze pak jen stěží polemizovat s různými závěry a přístupy, když tyto fakticky neexistují. V tomto textu jsme proto chtěli přispět do diskuze ohledně vybraného tématu a na podkladě judikatury naznačit tendence, s nimiž se lze setkat v aplikační praxi.

Naše závěry lze stručně shrnout v následujících bodech. Zaprvé, je škoda, že právní předpisy uvedenou problematiku výslovně neupravují a tento deficit pak musí být vyplňován soudy, což není vyhovující stav. Zadruhé, je poměrně žalostné, že po dlouhou řadu let nepřipadalo odškodňování za nezákonně vedené řízení o přestupku v úvahu, proto lze považovat za pozitivní, že to Ústavní soud (sic poměrně opatrně) prolomil. Zatřetí, nelze hovořit o ustálené, ale spíše jen o velmi kusé judikatuře, ale pouze o velmi kusé judikatuře, ve které jsou spíše výjimečně naznačena nějaká kritéria, avšak tato nejsou blíže rozvedena a lze se spíše jen domnívat, jak by k nim vrcholné soudy mohly přistupovat. Začtvrté, v tomto textu byly vyloženy důvody, pro které není relevantní činit v odškodňovací praxi rozdíly mezi nezákonným trestním řízením a nezákonným řízením o přestupku, přičemž judikatura se k tomu takto výslovně nepostavila, což není vyhovující.

Do budoucna tak bude zajímavé sledovat, k jakému vývoji v této problematice dojde. Vzhledem k tomu, že tento text je jedním z prvních příspěvků do odborné diskuze a nabízí tak pouze jeden z možných pohledů, jiní autoři by s ním bezesporu mohli polemizovat a mohli by předložit odlišné argumenty.

JUDr. Ing. Martin Adamec, Ph.D., LL.M.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
adamec@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0001-8747-8311

Mgr. Daniel Burda
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
burdada@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0004-8562-5823