



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně **E. R.**, zastoupené JUDr. Janem Najmanem, advokátem se sídlem Pardubice, nám. Republiky 53, proti žalovanému **Magistrátu města Pardubice**, se sídlem Pardubice, Pernštýnské nám. 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 29. 10. 2007, č. j. 54 Ca 5/2007 - 43,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce JUDr. Jana Najmana do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 5712 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 4. 2007, č. j. OVV/P-ODV-48/07-79 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. (dále jen „správní řád“) změněno rozhodnutí Městského obvodu Pardubice VIII (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 14. 2. 2007, č. j. PŘ 005/06, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Tohoto deliktu se měla dopustit tím, že odcizila 27 ks nařezaných polen ze dvou akátových kladek v celkové délce 753 cm ke škodě J. J. (dále jen „poškozený“), čímž úmyslně způsobila škodu na cizím majetku ve výši 990,- Kč krádeží věci z cizího majetku, za což jí byla uložena pokuta ve výši 1000 Kč a povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku taktéž ve výši 1000 Kč. Žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v tom smyslu, že z výroku o uložení sankce vypustil odkaz na § 19 zákona o přestupcích a doplnil, že uložena pokuta je splatná do 15-ti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Městského obvodu Pardubice VIII. Odkaz na účet Městského obvodu Pardubice VIII žalovaný

doplnil i do výroku o povinnosti žalobkyně uhradit náklady spojené s projednáváním přestupku. Konečně žalovaný změnil výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že doplnil výrok, jímž poškozeného odkázal s jeho nárokem na náhradu škody na občanskoprávní řízení.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích žalobou, kterou se domáhala jeho zrušení. Krajský soud rozsudkem ze dne 29. 10. 2007, č. j. 54 Ca 5/2007 - 43, napadené rozhodnutí spolu s rozhodnutím orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, krajský soud shledal nezákonnost napadeného rozhodnutí ve více aspektech.

V první řadě spatřoval v postupu obou správních orgánů popření dvojinstančnosti správního řízení, které se dotklo veřejných subjektivních práv všech účastníků řízení (tedy nejen poškozeného, ale i žalobkyně). Oba účastníci řízení mají totiž právo na to, aby o náhradě škody bylo rozhodnuto, resp. obviněný má právo se v přiměřené lhůtě dozvědět, jakým způsobem a v jakém rozsahu je povinen způsobenou škodu nahradit. Krajský soud připomněl, že z § 70 odst. 2 zákona o přestupcích nevyplývá nutně jen finanční náhrada jako jediná forma náhrady škody, a tedy nelze vyloučit uložení povinnosti k vydání věci (*restitutio in natura*). Jestliže byly dány zákonné podmínky pro rozhodnutí o náhradě škody v rámci rozhodnutí o přestupku, a přesto byl poškozený odkázán na občanskoprávní řízení, byli tím oba účastníci řízení vystaveni nejistotě o tom, kdy a jak bude rozhodnuto; navíc to, že byli odkázáni na občanskoprávní řízení, jim může přinést další náklady, které by nebyly vznikly, pokud by správní orgány postupovaly v otázce náhrady škody v souladu se zákonem. Z ustanovení § 70 zákona o přestupcích vyplývá, že nerozhodnout o náhradě škody může správní orgán pouze v případě, kdy poškozený zemřel, což se však v daném případě nestalo. Pokud tedy správní orgán prvního stupně o náhradě škody vůbec nerozhodl a svoji nečinnost deklaroval v rozhodnutí, pak se s otázkou náhrady škody vypořádal svévolně a bez opory v zákoně neboť výše škody byla postavena na jisto, poškozený i škůdce byli známi a neexistovala žádná překážka pro aplikaci § 70 odst. 2 zákona o přestupcích. Popsaný postup správního orgánu označil soud za ukázkou libovůle a rozporu s principem dobré správy, neboť byl cíleně nečinný v přímém vědomém rozporu se zákonem. Krajský soud též uvedl, že o navrácení věci v původní stav lze uvažovat pouze do vydání rozhodnutí, což podrobněji rozvedl.

Žalovaný svým rozhodnutím nepřijatelný procesní postup správního orgánu prvního stupně dle názoru krajského soudu nezhojil. Je totiž otázkou, co vůbec na části prvostupňového správního rozhodnutí, která se týkala povinnosti žalobkyně nahradit náhradu škody, měnil, když o náhradě škody správní orgán prvního stupně vůbec nerozhodl. Žalovaný tvrdil, že o náhradě škody není možné rozhodnout, přitom však odkázal účastníky řízení na soud. Takový odkaz však krajský soud (s odkazem na § 70 odst. 2 zákona o přestupcích) za rozhodnutí o náhradě škody považoval a zopakoval, že správní orgán o náhradě škody může nerozhodnout pouze v případě úmrtí poškozeného. Připomněl, že závaznou část rozhodnutí tvoří pouze výrok, tedy nebylo-li o náhradě škody rozhodnuto ve výroku, pak nebylo správním orgánem o náhradě škody rozhodnuto vůbec. Žalovaný proto svým postupem fakticky doplňoval prvostupňové rozhodnutí o nový výrok, čímž negoval již zmiňovaný princip dvojinstančnosti správního řízení.

Pokud jde o samotnou výši škody, ta byla, dle názoru krajského soudu, zjištěna odborným vyjádřením a nelze považovat za zákonné počínání žalovaného, když pro účely stanovení výše sankce pracuje s určitou pevnou výší škody, zatímco v části adhezního řízení si jí není jist. Nelze-li škodu přesně vymezit, je na místě postup podle § 70 odst. 2 zákona o přestupcích (tj. odkaz poškozeného s jeho nárokem na náhradu škody na soud nebo jiný příslušný orgán); o takový případ se však zde nejednalo, neboť škoda byla zjištěna znalcem. Nelze ji proto

odvozovat jen z nepodloženého tvrzení poškozeného (cena stanovená dle smlouvy o smlouvě budoucí kupní byla vyvrácena právě odborným vyjádřením a skutečně způsobené škodě neodpovídala). Mimo to je výše škody součástí popisu skutku obsaženého ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Krajský soud dále upozornil, že správní orgán prvního stupně kvalifikoval jednání žalobkyně jako jednání ve stádiu pokusu [navíc, s ohledem na znění skutkové podstaty § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, nesprávně], až v odůvodnění svého rozhodnutí, čímž jej učinil vnitřně rozporným. Žalovaný však jednání žalobkyně posoudil jako dokonané a k úvahám o spáchání přestupku ve stádiu pokusu se vůbec nevyjádřil. Vnitřní rozpor tak zůstal neodstraněn a založil důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Krajský soud v této souvislosti doplnil, že závěr žalovaného o tom, že se žalobkyně dopustila přestupku ve stádiu dokonání jednání, a nikoli ve stádiu pokusu, představuje překvalifikování přestupku a porušení zásad dvojinstančnosti řízení a zákazu *reformatio in peius*, a to i přesto, že sankce byla uložena ve shodné výši. Vyjasnění, v jakém stádiu se jednání žalobkyně nacházelo, má přitom zásadní vliv na posouzení trestnosti přestupku. Skutková podstata přestupku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích v sobě zahrnuje dvě formy jednání (pokus i dokonání skutku), a proto je třeba z důvodu srozumitelnosti jednoznačně do výroku vyslovit, o kterou z těchto forem jednání jde, což samozřejmě musí korespondovat s vymezením skutku ve výroku rozhodnutí. Tak tomu ovšem dle závěru krajského soudu v přezkoumávaném případě nebylo.

Závěrem krajský soud odmítl jako nedůvodné námitky žalobkyně, kterými tvrdila, že jednala v dobré víře, že nakládá se svým majetkem. Nepřisvědčil též tvrzení, že se žalovaný nevypořádal s otázkou zavinění s tím, že tato námitka nekoresponduje s odůvodněním rozhodnutí, kde se výslovně uvádí, že se žalobkyně dopustila jednání ve formě přímého úmyslu. Taktéž skutečnost, že je žalobkyně poprvé přestupkově trestána, nemá, dle jeho názoru, vliv na otázku vyslovení viny; zohledněna může být toliko z hlediska stanovení druhu a výše sankce.

Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Podle stěžovatele je odůvodnění rozsudku především nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť soud odkazuje pouze na subjektivní veřejné právo žalobkyně na projednání a rozhodnutí věci, aniž by blíže specifikoval, jak se skutečně výrok, kterým byl poškozený odkázán s nárokem na náhradu škody na občanskoprávní řízení, dotkl majetkové či osobní sféry žalobkyně či zda se v jeho důsledku změnilo její postavení, zda byla povinna něco strpět, vykonat nebo se něčeho zdržet. Se žalobou ve smyslu § 65 s. ř. s. je oprávněn se obrátit na soud pouze ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti. Žalobkyně nebyla, dle jeho názoru, k podání žaloby aktivně legitimována (odkázal zde na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2007, č. j. 7 Afs 13/2004 - 28). Obecný odkaz na veřejné subjektivní právo na projednání a rozhodnutí věci v zákonných lhůtách nemůže podle stěžovatele obstát, neboť za této situace by již nikdy nebylo třeba aktivní legitimaci zjišťovat. Stěžovatel nadto dospívá k závěru, že napadené rozhodnutí vůbec rozhodnutím není, a krajský soud měl tedy postupovat podle § 70 písm. a) s. ř. s. Za exces považuje závěr krajského soudu, že by správním orgánům mohla vzniknout odpovědnost za škodu v případě, kdy by žalobkyně nebyla se svým nárokem v občanskoprávním řízení úspěšná. K tomu odkazuje (z důvodu podobnosti úpravy přestupkového řízení s trestním řízením) na praxi trestních soudů, které na občanskoprávní řízení odkazují, aniž by se tím vystavovaly odpovědnosti za škodu v důsledku nezákonnosti (odkazuje

konkrétně na dikci § 229 odst. 1 trestního řádu, a § 70 odst. 2 zákona o přestupcích). Z obou ustanovení vyplývá, že rozhodnutí o škodě je v trestním i přestupkovém řízení pouze jakýmsi vedlejším výrokem a v případě složitějšího dokazování je poškozený odkázán na občanskoprávní řízení. Tento postup má stěžovatel za zcela logický, neboť účelem naposledy zmíněných zákonů je postihování deliktního jednání v co nejkratším čase a bez průtahů. Názor vyjádřený krajským soudem nezákonně zvýhodňuje žalobkyni (obviněnou z přestupku) neboť jí umožňuje disponovat s nárokem poškozeného na náhradu škody, čímž může *de facto* zhoršit jeho postavení pro případné občanskoprávní řízení. Připomíná, že v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně nebrojila proti absenci výroku o náhradě škody, neboť ta jí zjevně nijak nepoškozovala, a tedy s odkazem na § 89 odst. 2 správního řádu měl odvolací orgán prvostupňové rozhodnutí přezkoumat pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Stěžovatel se domnívá, že uplatnění této námitky nelze považovat za výkon práva, ale za prostředek ke zrušení rozhodnutí ve věci hlavního merita, když vina byla jednoznačně prokázána.

Stěžovatel dále konstatoval, že si je vědom, že formálně o náhradě škody rozhodl, byť v odůvodnění uvedl, že nikoli; chtěl tím pouze vyjádřit, že nerozhodl o jejím přiznání. Tato skutečnost vyplývá z odůvodnění jeho rozhodnutí stejně tak, jako stěžovatel rozumí odkazu na znalecký posudek v rozsudku, přestože se jednalo pouze o odborné vyjádření. V této souvislosti pak stěžovatel opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2007, č. j. 7 Afs 13/2004 - 28. Stěžovatel tak trvá na tom, že se i správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí náhradou škody zabýval, o čemž svědčí i odůvodnění tohoto rozhodnutí. Přestože uvedenou skutečnost nepromítl do výroku, a zatížil tím rozhodnutí formální chybou, stěžovatel v žádném případě prvoinstanční rozhodnutí nedoplňoval, ale zákonným způsobem ho změnil. Stěžovatel taktéž nesouhlasí, s tím, že nedostál zásadám a principům dobré zprávy, neboť svůj postup považuje za zákonný a v daném případě za jediný možný, a to i s ohledem na hrozící prekluzi lhůty k projednání přestupku.

Stěžovatel taktéž nesdílí názor krajského soudu ohledně jednoznačnosti odborného vyjádření k posouzení výše škody. Toto odborné vyjádření totiž na akátové kladky nahlíží jen jako na palivové dříví, avšak poškozený argumentuje tím, že je mohl prodat výhodněji. Obecná teorie náhrady škody uvádí, že za škodu lze považovat i to, o co se zmenšil majetek poškozeného v důsledku jednání škůdce. Pokud tedy poškozený prokáže, že měl uzavřenou smlouvu na tyto akátové kladky v ceně vyšší než 990,- Kč, lze kupní cenu dle této smlouvy považovat za vzniklou škodu. Zjištění škody pro kvalifikaci protiprávního jednání jako přestupku nebo trestného činu, kdy se vychází z nejvyšší nezpochybnitelné výše škody (dle zásady v pochybnostech ve prospěch pachatele), a zjištění přesné škody, která může vést k překvalifikaci skutku, lze, dle názoru stěžovatele, oddělit.

K vytýkané překvalifikaci jednání žalobkyně (vývojového stádia přestupku) stěžovatel uvedl, že k ní došlo patrně omylem v psaní, neboť celé prvoinstanční rozhodnutí hovoří o dokonaném skutku, a to včetně výroku. Vývojovým stádiem spáchaného přestupku se stěžovatel zabýval a své úvahy podrobně odůvodnil. V žádném případě tak nemohlo dojít k porušení zásady zákazu *reformatio in peius*. Namítání formálních vad tohoto typu považuje stěžovatel za ryzí formalismus, neslučitelný se zásadami a principy dobré správy, na které krajský soud odkazuje. V této souvislosti upozornil na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS. 113/94, ve kterém se konstatuje, že kvalita procesu musí odpovídat právům a povinnostem, o které se jedná. Žalobkyni se dostalo všech procesních práv, byla ústně slyšena, řádně poučena a oba správní orgány se zabývaly jejími námitkami. Přestože došlo v řízení k drobným vadám, tyto neměly vliv na zákonnost rozhodovacího procesu a nijak se nedotkly práva žalobkyně na spravedlivý proces.

Žalobkyně k podané kasační stížnosti uvedla, že rozsudek krajského soudu nepovažuje za nezákonnost ani nepřezkoumatelný. Naopak se se způsobem vedení soudního řízení a v něm vydaným rozsudkem názorově ztotožňuje a oceňuje, že krajský soud nepřehlédl vícero hrubých vad správního řízení, zejména snahu stěžovatele napravit nedostatky v postupu správního orgánu prvního stupně za cenu porušení zásady dvojinstančnosti řízení. V podrobnostech žalobkyně odkázala na podanou žalobu. Stěžovatel však, místo toho, aby uznal svá procesní pochybení, přichází s kasační stížností, v níž nedostatky správních rozhodnutí zlehčuje, například poukazem na omyl v psaní nebo použití nesprávného „vzoru rozhodnutí“, a nadto se dokonce nezdrženlivě vyjadřuje k právním závěrům krajského soudu (zejména v otázce možné náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem). Žalobkyně vyjádřila též pochybnosti o objektivitě stěžovatele; pro tyto pochybnosti svědčí i jeho přístup k otázce náhrady škody, kdy bez dalšího bere v úvahu smlouvu uzavřenou mezi poškozeným a jinou osobou, aniž by se zamýšlel nad tím, že se může jednat o smlouvu fiktivní či smlouvu, v níž je kupní cena sjednána ve výši zcela neodpovídající tržní ceně v daném místě a čase. Žalobkyně nepřijímá ani názor stěžovatele, že rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně nijak nedoplňoval, ale pouze změnil. Výrok: „*Poškozený se se svým nárokem na náhradu škody odkazuje na občanskoprávní řízení.*“, se v napadeném rozhodnutí objevuje poprvé, a proto nemůže být zákonnou změnou prvoinstančního rozhodnutí. O chybějícím výroku o trestu či nákladech řízení není možné samostatně rozhodnout ani v trestním či civilním řízení. S ohledem na uvedené skutečnosti navrhl, aby kasační stížnost byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se z povahy věci zabýval nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, pokud jde o dílčí závěr, že žalobkyně byla aktivně legitimována k podání žaloby. Teprve poté, dospěje-li zdejší soud k závěru, že rozhodnutí přezkoumatelné je, může se zpravidla zabývat dalšími stížnými námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS), tj. v daném konkrétním případě namítanou nezákonností spočívající v nesprávném právním posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky, dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, zveřejněný pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, zveřejněný pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, zveřejněný pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002-25, zveřejněný pod č. 81/2004 Sb. NSS).

Vychází-li Nejvyšší správní soud z výše uvedeného pojetí nepřezkoumatelnosti, nemůže než konstatovat, že nepřezkoumatelnost závěru krajského soudu o tom, že žalobkyně byla nadána aktivní legitimací ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neshledal. Jak je naopak z odůvodnění rozsudku zřejmé, krajský soud účastníkům podrobně předstřel své úvahy, které ho vedly k připuštění

žaloby k věcnému projednání (srov. str. 4 odůvodnění rozsudku). Ostatně i obsah kasační stížnosti spíše podporuje závěr, že nepřezkoumatelnost rozsudku nebyla dána, jelikož stěžovatel s konkrétními úvahami a dílčí argumentací, o niž byly tyto úvahy krajského soudu opřeny, polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelného rozsudku bylo stěží možné. Nejvyšší správní soud proto považuje námitku nepřezkoumatelnosti za nedůvodnou, a dále se proto bude zabývat pouze namítanou nezákonností spočívající v nesprávném právním posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Ke stěžovatelem tvrzenému nedostatku aktivní legitimace žalobkyně k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutno uvést, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože se jím zakládají, mění, ruší či závazně deklarují subjektivní oprávnění nebo povinnosti jeho adresátů (k výkladu pojmu „správní rozhodnutí“ srov. např. též usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, in Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 27, usn. č. 30, str. 337). Vylučuje-li tedy stěžovatel z přezkumu ve správním soudnictví jeho dílčí část týkající se náhrady škody způsobené spácháním přestupku proto, že se v ní nerozhodovalo o žádných právech žalobkyně, pak takové argumentaci nelze přisvědčit. Jednak stěžovatel redukuje svou úvahu pouze na založení práv, zatímco založení povinností přehlíží, a jednak napadeným rozhodnutím, resp. doplněným výrokem o tom, že se poškozený odkazuje se svým nárokem na občanskoprávní soudní řízení, nakonec žalovaným v otázce náhrady škody autoritativně rozhodnuto bylo (byť v rozporu se zásadou dvojinstančnosti řízení – viz dále), neboť tento výrok představuje jednu z forem předvídaných § 70 odst. 2 zákona o přestupcích. Namítá-li stěžovatel v této souvislosti, že žalobkyně v podaném odvolání absenci výroku o náhradě škody nenapadala, a proto nedošlo k materiálnímu vyčerpání opravných prostředků správního řízení, zde je především nutno uvést, že tento požadavek z úpravy s. ř. s. nevyplývá a musel by být odvozen ze zvláštní úpravy (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, č. j. 2 Afs 31/2005 - 57, publikovaný pod č. 868/2006 Sb. NSS). Touto úpravou je v dané věci správní řád, konkrétně jeho ustanovení § 89 odst. 2. Z jeho věty první a druhé se podává, že *odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem*. Je tedy zřejmé, že přezkum odvolacího orgánu je omezen odvolacími důvody pouze v případech rozporované správnosti prvostupňového rozhodnutí; jde-li o posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí (tedy jeho souladu s právními předpisy), zde je toto rozhodnutí přezkoumáváno v plném rozsahu, tedy bez ohledu na obsah odvolání. Sluší pro úplnost dodat, že posledně zmiňovaný princip *oficiality* se uplatní též vždy, vyžaduje-li to veřejný zájem (viz § 2 odst. 4 správního řádu). Připustil-li tedy krajský soud k meritornímu projednání žalobu, která se opírala i o důvody, které nebyly uplatněny ve správním řízení (stěžovatel ostatně provedl „změnu“ prvostupňového rozhodnutí nad rámec odvolacích námitek), přičemž tyto důvody namítaly nezákonnost správních rozhodnutí obou stupňů, postupoval zcela v souladu se zákonem i stabilní a dlouhodobou judikaturou správních soudů (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 1996, č. j. 7 A 11/94 - 32, in Soudní judikatura ve věcech správních č. 530/1999).

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda změnou rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je možné doplnit absentující výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Zde je nutno především zdůraznit, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde stěžovatel) napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna rozhodnutí ale spočívá výhradně ve změně výroku, protože pouze výrok je závaznou

a vykonatelnou částí správního aktu, kterou se přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Změna výroku navíc musí být podepřena vyložením důkazního a právního stavu a z nich vyplývajících odlišností mezi důvody rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně. Za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí, je třeba zvážit, zda povaha věci připouští jeho změnu, či zda není na místě jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k nápravě vad.

S ohledem na sankční povahu předcházejícího správního řízení považuje Nejvyšší správní soud, nad rámec shora uvedených obecných úvah, za vhodné poukázat na úpravu problematiky změny prvostupňového rozhodnutí v trestním řádu. Z jeho ustanovení § 259 odst. 2 vyplývá, že *záleží-li vada jen v tom, že v napadeném rozsudku některý výrok chybí nebo je neúplný, může odvolací soud, aniž rozsudek zruší, věc soudu prvního stupně vrátit s příkazem, aby o chybějícím výroku rozhodl nebo neúplný výrok doplnil.* Z uvedeného je tedy zřejmé, že trestní řízení soudní nepředpokládá v případech, kdy je prvostupňové rozhodnutí neúplné, možnost jeho doplnění o chybějící výrok (část) v řízení odvolacím. Podpůrná argumentace odkazem na úpravu trestního řízení před soudy přitom nepochybně není nepřipadná, jak se již v minulosti opakovaně vyjádřil i zdejší soud; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, publikovaný pod č. 461/2005 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008. č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikovaný pod č. 1546/2008 Sb. NSS, kde je rozdělení deliktů na správní a soudní vyloženo nikoli jako s ohledem na přirozenoprávní principy, ale jako důsledek trestní politiky státu. Tento přístup je v obecné rovině výrazem Ústavním soudem opakovaně vyslovené jednoty právního řádu (srov. např. nálezy ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06 dostupný na <http://nalus.usoud.cz>) a v dané věci i s principem analogie ve prospěch účastníka řízení (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01 a ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>, či rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva - rozsudek ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, in: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>).

Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje s krajským soudem, že napadené rozhodnutí změnilo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nepřipustným způsobem, jež ve svém důsledku vedl ke ztrátě možnosti žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí, v části týkající se náhrady škody, odvolat [srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, věta první]. Nejvyšší správní soud má přitom na zřeteli, že výrok je ústředním bodem celého rozhodnutí, kterým se přiznává účastníkovi řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Zvláště v případě, kdy má být výrokem uložena některému z účastníků povinnost (zde povinnost žalobkyně nahradit poškozenému způsobenou škodu), je třeba trvat nejen na tom, aby byl výrok zcela konkrétní, jednoznačný a srozumitelný (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 772/02, dostupný z: <http://www.nalus.usoud.cz>), ale především na tom, aby takový výrok vůbec byl učiněn. Povinnost pachatele k náhradě jím způsobené škody proto v žádném případě nemůže být založena pouze implicitně, tedy jen v odůvodnění rozhodnutí, a to mj. proto, že jen proti odůvodnění rozhodnutí se nelze odvoláním bránit (§ 82 odst. 1 správního řádu, *in fine*). Není přitom podstatné, zda se jedná o náhradu škody, kterou je pachatel přestupku povinen uhradit v penězích, či kterou je povinen odčinit uvedením věci v původní stav; v obou případech se totiž žalobkyni (tj. pachateli přestupku) ukládá povinnost něco vykonat, a proto by měla mít možnost bránit se proti takto uložené povinnosti řádným opravným prostředkem. Právo žalobkyně podat opravný prostředek však nelze pojímat zjednodušeně, jak činí stěžovatel, tedy jen jako „nástroj ke zhoršení postavení poškozeného“, neboť primárně jde o způsob, jímž se podavatel odvolání snaží zlepšit především postavení své; tato stížní námitka navíc není příliš srozumitelná, neboť stěžovatel nijak blíže nerozvádí, jak by ke zhoršení

postavení poškozeného mělo dojít. Správním řádem přiznané subjektivní právo na projednání věci ve dvou instancích správního řízení, resp. subjektivní právo nebýt zkrácen na možnosti podat odvolání [srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], tak může nalézt své praktické uplatnění pouze tím, že správní orgán prvního stupně o náhradě škody rozhodne explicitně, tedy důsledně ve výroku rozhodnutí, a nikoli jen v jeho odůvodnění.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že absence výroku o povinnosti žalobkyně nahradit žalobci škodu odkazem na pořad civilního práva má zásadní význam také pro běh promlčecích lhůt, a tudíž nelze dát za pravdu stěžovateli v tvrzení, že výrok, jímž byl poškozený odkázán s nárokem na náhradu škody na občanskoprávní řízení, se nijak žalobkyně nedotkl či ani dotknout nemohl. Naopak je zřejmé, že okamžik vzniku povinnosti k náhradě škody (jež ovšem může být, jak bylo vysvětleno výše, založena pouze ve výroku rozhodnutí), hraje i v občanskoprávním řízení svou nepochybnou roli.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené tedy shrnuje, že žalobkyně k podání žaloby aktivně legitimovaná byla a že výše popsaná nepřípustná změna rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, spočívající v doplnění výroku, který měl být učiněn již v prvostupňovém správním rozhodnutí, je sama o sobě dostačujícím důvodem pro zrušení obou správních rozhodnutí a pro vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.), jak krajský soud ve výroku svého rozsudku také vyslovil.

Přestože výše popsaná vada plně postačuje k vyslovení závěru o neudržitelnosti obou správních rozhodnutí, považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vyjádřit se podrobněji též k některým dalším úvahám krajského soudu, které sice zdejší soud považuje za ne zcela precizní a právně přílehavé, avšak bez toho, že by měly vliv na závěr o nedůvodnosti kasační stížnosti.

Jde především o stížní námitku, podle níž se krajský soud dopustil nepřípustného excesu, pokud stěžovateli vytkl, že doplněným výrokem napadeného rozhodnutí odkázal v rozporu s principem efektivity a hospodárnosti poškozeného s jeho nárokem na náhradu škody na občanskoprávní řízení, přestože výše škody byla (dle názoru krajského soudu) najisto postavena, a tudíž o její náhradě mohlo být rozhodnuto již v řízení o přestupku. Nejvyšší správní soud se, podobně jako stěžovatel, s tímto dílčím závěrem krajského soudu neztotožňuje a považuje za nutné jeho závěry korigovat. Již dříve zdejší soud vyložil (rozsudek ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 - 100, dostupný z <http://www.nssoud.cz>), že úprava účastenství poškozeného v přestupkovém řízení mu dává určité privilegované postavení nad rámec obecných procesních možností založených ustanoveními o řízení ve věcech občanskoprávních, přičemž tyto jeho obecné možnosti nijak neomezuje. Adhezní řízení o náhradě škody v rámci řízení přestupkového tedy není ničím jiným než efektivním způsobem rozhodnutí o jeho nároku, lze-li tak učinit bez větších složitostí a v rámci přestupkového řízení, přičemž otázky komplikované či jinak sporné 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), mohou být projednány příslušným orgánem (zpravidla soudem v občanskoprávním řízení) mimo přestupkové řízení. Obdobnou úpravu obsahuje i § 229 odst. 1 trestního řádu. Je-li tedy primárním účelem přestupkového řízení stíhat společensky závadné chování, a nikoli autoritativně rozhodovat o náhradě škody vzniklé *ex delicto* (zejména s ohledem na zásadu procesní ekonomie, jež by mohla být narušena tehdy, pokud by se správní orgán prvního stupně byl nucen, nad rámec správního trestání, zabývat ještě složitým občanskoprávním sporem a provádět za tím účelem zdlouhavé dokazování), pak nelze v postupu žalovaného shledat bez dalšího nesprávný úřední postup, když právem aprobovaným způsobem poškozeného odkázal na civilní soud. To platí zvláště tehdy, pokud spor o výši škody mezi poškozeným a pachatelem přestupku v daném konkrétním případě skutečně existoval

(jak bude vysvětleno níže). Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že samotná skutečnost (bez ohledu na jiné, výše specifikované vady napadeného rozhodnutí), že žalovaný rozhodování o výši škody přenechal pořadu práva civilního, nesprávný úřední postup nepředstavuje. Proto i odkaz na odpovědnost žalovaného za náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, považuje za nepřipadný.

Nejvyšší správní soud má dále (podobně jako krajský soud) za vysoce sporné, zda způsobená škoda mohla být odčiněna navrácením v předešlý stav, jak se domníval správní orgán prvního stupně, neboť je zřejmé, že pořezáním kladek došlo k jejich znehodnocení ve smyslu jejich užití jako řeziva. Nelze tedy zřejmě ani hypoteticky uvažovat o možnosti navrácení věci v původní stav. Nejvyšší správní soud však s krajským soudem nesouhlasí v tom směru, že výše škody byla během správního řízení postavena najisto. Krajský soud směřuje závaznost posouzení výše škody tak, jak byla určena opatřením Policie České republiky ze dne 23. 5. 2006, č. j. ORPA-1646/TČ-12-2006, a následně potvrzena úkonem Okresního státního zastupitelství Pardubice ze dne 30. 11. 2006, č. j. 1 ZN 6473/2006, s výši škody zjištěnou dokazováním v průběhu přestupkového řízení, či v případném občanskoprávním soudním řízení. Opatření Okresního státního zastupitelství Pardubice (učiněné v procesním režimu trestního řádu) je závazné pouze z hlediska kvalifikace jednání jako přestupku, nebo jako trestného činu, a slouží tedy k určení věcné příslušnosti k projednání skutku; nejde o nenapadnutelný správní akt autoritativně určující skutečnou výši způsobené škody.

K otázce, zda napadeným rozhodnutím došlo k překvalifikování jednání žalobkyně, tedy k porušení zásady zákazu *reformatio in peius*, Nejvyšší správní soud, po posouzení obou správních rozhodnutí v celkovém kontextu, seznal, že část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně na str. 6 odstavci šestém, v níž se uvádí, že se žalobkyně dopustila „*spáchání* (přestupku) *formou pokusu krádeže*“, lze označit za písařskou chybu. V tomto směru tudíž krajský soud k oběma správním rozhodnutím přistupoval příliš formalisticky. Nejvyšší správní soud vzal za podstatné jednak vymezení skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jednak popis skutku v ostatních částech jeho odůvodnění. Z obou přitom vyplývá, že jednání žalobkyně bylo posuzováno jako krádež dokonaná. Nejvyšší správní soud tak připouští vysvětlení stěžovatele, že použitím sousloví „*formou pokusu krádeže*“ došlo ke zřejmé nesprávnosti v písemném vyhotovení rozhodnutí, která mohla (a měla) být opravena postupem podle § 70 správního řádu. Nicméně tím, že obě rozhodnutí byla rozsudkem krajského soudu zrušena a že Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalovaného zamítá, oprava nesprávností rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je v tuto chvíli již bezpředmětná.

Nejvyšší správní soud konečně poznamenává, že Charta základních práv Evropské Unie, stejně jako závěry konference Veřejného ochránce práv, mají pro činnost veřejné správy sice nesporný akademický a metodický význam, nicméně nenaplnují ani formální, ani materiální znaky právních norem, či obecně zdrojů práva. Jedná-li se o soudní přezkum konkrétních správních aktů, pak není na místě, aby se správní soud opíral o tyto obecné proklamace postrádající všeobecnou závaznost bez toho, že by současně odkázal na konkrétní zákonné ustanovení, do nichž byly tyto principy a zásady transponovány.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobkyni, v jejím

případě je náhrada nákladů řízení představována odměnou jejího právního zástupce za dva úkony právní služby (převzetí věci a sepsání vyjádření ke kasací stížnosti) po 2100 Kč a dvěma režijními paušály hotových výdajů po 300 Kč, vše v souladu s příslušnými ustanoveními vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající této dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést dle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, v platném znění. Částka daně, vypočtená dle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 tohoto zákona činí 912 Kč. Celkově tedy částka soudem přiznaných nákladů řízení činí 5712 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. července 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu