Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3257/2012, ECLI:CZ:NS:2013:30.CDO.3257.2012.1

Číslo: 8/2014

Právní věta:

Výkon rozhodnutí o uložení pokuty v přestupkovém řízení orgánem obce je výkonem přenesené působnosti. Za škodu nebo újmu způsobenou v rámci něho vydaným nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem odpovídá stát podle zákona č. 82/1998 Sb.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 20.08.2013

Spisová značka: 30 Cdo 3257/2012

Číslo rozhodnutí: 8

Číslo sešitu: 1

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Odpovědnost státu za škodu

Předpisy: § 1 odst. 4 předpisu č. 337/1992Sb.
§ 8 předpisu č. 128/2000Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

K r a j s k ý s o u d v Brně rozsudkem ze dne 2. 5. 2012 potvrdil rozsudek O k r e s n í h o s o u d u Brno – venkov ze dne 13. 12. 2010, kterým soud prvního stupně zamítl žalobu na zaplacení částky 1 000 000 Kč a uložil žalobci povinnost zaplatit žalovanému a České republice náhradu nákladů řízení. Žalobce se uvedené částky domáhal jako zadostiučinění za „nesprávný úřední postup" Městského úřadu K., daný dle žalobce neoprávněně vedenou exekucí rozhodnutí téhož úřadu o uložení pokuty v přestupkovém řízení na majetek žalobce v situaci, kdy jejím podkladem byl nevykonatelný exekuční příkaz. Zadostiučinění žádal i za Městským úřadem K. na úřední desce zveřejněnou omluvu za jeho postup, kterou žalobce považuje za nepravdivou a difamační omluvu, vedoucí ve svém důsledku k podstatnému snížení jeho společenského statusu.

Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že pravomocným rozhodnutím Městského úřadu K., odboru dopravy, ze dne 1. 11. 2004, byl žalobce uznán vinným spácháním přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, za což mu byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč, kterou dobrovolně neuhradil. Ačkoliv byl usnesením téhož úřadu ze dne 16. 10. 2006 odložen výkon rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení, vydal Městský úřad K. dne 30. 5. 2007 exekuční příkaz postihující peněžní prostředky žalobce u ČSOB, a. s., ve výši

3200 Kč. Dne 20. 7. 2007 byla ČSOB, a. s., vyrozuměna o zastavení exekuce z důvodu, že výkon rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení byl v době vydání exekučního příkazu odložen. Městský úřad K. se sdělením ze dne 10. 10. 2007, vyvěšeným na své úřední desce, omluvil žalobci za to, že nedopatřením včas neoznámil ČSOB, a. s., odložení výkonu daňové exekuce na majetek žalobce.

Soud prvního stupně posoudil žalobcovy nároky podle zákona č. 82/1998 Sb. a uzavřel, že požadavek žalobce na zaplacení náhrady nemajetkové újmy ve výši 1 000 000 Kč odporuje dobrým mravům v situaci, kdy se žalobce záměrně vyhýbal splnění své povinnosti, jež byla uložena v řízení o přestupcích.

Odvolací soud potvrdil zamítavé rozhodnutí soudu prvního stupně, ale po právní stránce věc posoudil jinak. Odvolací soud dospěl k závěru, že žalované Město K. nebylo v této věci pasivně legitimováno, a proto bylo na místě žalobu zamítnout. Své rozhodnutí odůvodnil tím, „že majetková exekuce obecně je zákonem připuštěným případem zbavení vlastnictví" a jako taková je založena na veřejné ochraně vlastnictví a je typickým znakem výkonu veřejné moci ve smyslu § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb., 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), ve znění zákona č. 160/2006 Sb. (dále jen OdpŠk) a lze ji volněji interpretovat jako činnost státních nebo pověřených institucí. To platí i pro exekuci správní prováděnou v posuzovaném případě s odkazem na zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Do rámce této zákonné úpravy spadá jak nařízení exekuce, tak řádnost a včasnost úkonů s exekucí spojených a též diskrétnost řízení a dodržování obecných právních předpisů z oblasti ochrany informací, kam spadá i „omluva" žalované, neboť ta má vnitřní i věcnou spojitost s předchozím výkonem veřejné moci. Bylo by krajně problematické dovozovat, že ochrana zájmů působících v oblasti dopravních přestupků spojená s postihem jejich porušení by mohla spadat do samostatné působnosti obce. V těchto případech jde o výkon přenesené působnosti. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v § 95a přímo stanoví, že působnosti stanovené obecnímu úřadu podle tohoto zákona jsou výkonem přenesené působnosti. Samotný Městský úřad K. rozhodnutí vydal jako „správní orgán" (§ 61 odst. 1 písm. a/ zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Pojem správní orgán je imanentně spjat s působností v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu), která náleží státu, tedy oblastí, která nespadá do samostatné správy obce a kterou lze v některých případech na obec, příp. její orgány, přenést. Ve správní exekuci má obecní úřad postavení správního orgánu v orgánu obce (obecního úřadu) vykonávajícího působnost v oblasti veřejné správy a postupuje v ní jako orgán moci výkonné. Správní exekuce je správním řízením a za rozhodnutí v tomto řízení vydaná, anebo za úřední postup v něm vykonaný, pokud jím měla být způsobena škoda, odpovídá jedině stát podle § 5 OdpŠk. Nic na tom nezmění ani skutečnost, že ze zákona jsou výtěžky pokut příjmem obcí, protože se jedná jen o určení, jak se hospodaří s nabytou částí veřejných prostředků.

Proti rozsudku odvolacího soudu podal žalobce v celém rozsahu dovolání, které opírá o dovolací důvod podle § 241 odst. 2 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (nesprávné právní posouzení věci). Zásadní právní význam nachází dovolatel v otázce, která nebyla Nejvyšším soudem dosud řešena, a to, zda se při exekuci správního rozhodnutí orgánem obce jedná o výkon samostatné nebo přenesené působnosti obce. Dovolatel nesouhlasí s právním názorem odvolacího soudu, že exekuce správního rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení je výkonem přenesené působnosti a odpovídá za ni stát. Podle dovolatele se v jeho případě uplatní § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle kterého se jedná vždy o samostatnou působnost obce, pokud zvláštní zákon nestanoví, že jde o působnost přenesenou. Provádění daňové exekuce není zvláštním zákonem, zákonem č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, za výkon přenesené působnosti obce výslovně označeno, a nelze proto než dovodit, že jde o výkon působnosti samostatné. Odvolací soud tato ustanovení nevzal v potaz a nečinil rozdíl mezi řízením správním a exekucí a naprosto mylně dovodil druh působnosti

podle toho, jaký druh rozhodnutí je exekuován.

Žalovaný se k dovolání nijak nevyjádřil.

N e j v y š š í s o u d dovolání zčásti zamítl, ve zbylém rozsahu dovolání odmítl.

Z o d ů v o d n ě n í :

Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (viz čl. II., bod 7 zákona č. 404/2012 Sb.).

Dovolání bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou, za splnění podmínky § 241 odst. 1 o. s. ř. Dovolací soud se proto zabýval přípustností dovolání.

Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, jestliže to zákon připouští.

Dovolání proti potvrzujícímu výroku rozhodnutí ve věci samé může být přípustné pouze podle ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (se zřetelem k nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11, je zrušeno uplynutím doby dne 31. 12. 2012), přičemž o situaci předvídanou v ustanovení § 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř. nejde, tedy tak, že dovolací soud – jsa přitom vázán uplatněnými dovolacími důvody včetně jejich obsahového vymezení (§ 242 odst. 3 o. s. ř.) – dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má po právní stránce zásadní význam (§ 237 odst. 3 o. s. ř.).

Z ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. se podává, že dovolací přezkum je zde předpokládán zásadně pro posouzení otázek právních, pročež způsobilým dovolacím důvodem je ten, jímž lze namítat, že rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci (§ 241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř.). Jen z pohledu tohoto důvodu je možné (z povahy věci) posuzovat, zda dovoláním napadené rozhodnutí je zásadně významné.

Dovolání do výroku rozsudku odvolacího soudu, kterým byl potvrzen rozsudek soudu prvního stupně ve výrocích o náhradě nákladů řízení a kterým bylo rozhodnuto o náhradě nákladů odvolacího řízení, je absolutně nepřípustné (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu uveřejněné pod číslem 4/2003 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek civilních nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 22 Cdo 231/2000, publikované v časopise Soudní rozhledy, č. 1, ročník 2002, str. 10). Proto Nejvyšší soud dovolání v daném rozsahu podle ustanovení § 243b odst. 5, § 218 písm. c) o. s. ř. jako nepřípustné odmítl.

Nejvyšší soud však shledal za přípustné dovolání proti rozsudku odvolacího soudu ve věci samé, a to podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., neboť jím nastolenou otázku, zda je výkon rozhodnutí ukládajícího pokutu v přestupkovém řízení orgánem obce výkonem samostatné nebo přenesené působnosti dané obce, ve své judikatuře dosud neřešil.

Dovolání není důvodné.

Dovolací soud přezkoumal, zda nebylo řízení před oběma soudy postiženo vadami uvedenými v § 229 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) a odst. 3 o. s. ř., jakož i jinými vadami řízení, které by mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (§ 242 odst. 3 o. s. ř.), a žádné takové vady neshledal, když dovolatel existenci vad řízení ani nenamítal.

V posuzované věci se žalobce domáhá náhrady nemajetkové újmy, která mu měla vzniknout tím, že

proti němu byl Městským úřadem K. vydán exekuční příkaz směřující k výkonu v přestupkovém řízení pravomocně uložené pokuty, postihující jeho finanční prostředky na účtu vedeném u ČSOB, a. s., v době, kdy byl výkon rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení odložen, a uveřejněním navazující omluvy na úřední desce Městského úřadu K. Pro posouzení důvodnosti uplatněného nároku v rozsahu dovoláním vytčeném, tj. zda může být žalovaná obec v této věci vůbec věcně pasivně legitimována, je pak zásadní odpověď na otázku, zda byl postup Městského úřadu K. při výkonu rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení výkonem přenesené nebo samostatné působnosti obce. Pokud by totiž jeho postup byl výkonem přenesené působnosti, tj. výkonem státní moci, odpovídal by za jím způsobenou škodu i nemajetkovou újmu zásadně stát v režimu zákona č. 82/1998 Sb. (srov. jeho § 1 odst. 2), nikoliv žalovaný.

Žalované město K. je obcí s rozšířenou působností (srov. Příl. 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností). Jeho městský úřad vykonával v přestupkovém řízení vedeném proti žalobci státní správu (srov. § 124 odst. 1 a odst. 4 písm. j/ zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 53/2004 Sb., a § 53 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 436/2004 Sb.).

Přestupkový zákon sám o sobě neupravuje postup při vymáhání pokut, které jsou za přestupek uloženy. V souladu s jeho § 51 se proto použije na výkon rozhodnutí o uložení pokuty obecný předpis o správním řízení, kterým byl v posuzované době zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, dále jen „s. ř.“. Ten pro případ výkonu rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení o uložení pokuty odkazuje v § 106 odst. 3 s. ř. na použití zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 230/2006 Sb. (dnes zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád), který ve svém § 1 odst. 4 předpokládal, že obecní úřad jako správce daně (viz § 1 odst. 3 téhož zákona) vykonává rozhodnutí vydané v rámci jeho působnosti v oblasti veřejné správy.

Z uvedeného, ve spojení s níže vysvětleným účelem přestupkového zákona, vyplývá, že při výkonu rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení proti žalobci postupoval Městský úřad K. v rámci přenesené působnosti, a žalobcem odkazované ustanovení § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 186/2006 Sb., se neuplatní potud, že v dané věci nejde o samostatnou působnost obce, neboť ze zvláštního zákona (§ 106 odst. 3 s. ř. a § 1 odst. 4 zákona 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) plyne, že jde o působnost přenesenou. Skutečnost, že je pokuta žalobci v rámci přestupkového řízení uložená příjmem žalované obce (srov. § 13 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 436/2004 Sb.), na daném závěru ničeho nemění.

Úvaha žalobce vychází z mylné představy, že působnost obce může být různá při vydávání přestupkového rozhodnutí a jeho výkonu. To však odporuje účelu přestupkového zákona. Tím je ochrana společnosti před pachateli přestupků, zabránit pachateli v dalším páchání přestupků a vychovat pachatele k tomu, aby se již přestupků nedopouštěl (srov. např. Jemelka, L., Vetešník, P.: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 2). Daný účel nemůže být naplněn jen rozhodnutím o tom, že určitá osoba přestupek spáchala, ale i výkonem za něj uložené sankce, tj. výkon rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení je nedílnou součástí daného řízení.

Tento závěr, tj. že výkon rozhodnutí vydaného v přenesené působnosti patří rovněž do přenesené působnosti, je podpořen i odbornou literaturou (srov. např. Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S.: Zákon o obcích (obecní zřízení), 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 59, nebo Vedral, J. : Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání, RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha, 2012, str. 906).

Z uvedeného je zřejmé, že za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním

postupem Městského úřadu K. v rámci výkonu přenesené působnosti by odpovídal stát v režimu zákona č. 82/1998 Sb. Závěr odvolacího soudu o tom, že Město K. jako samosprávný územní celek není v této věci pasivně věcně legitimováno, je proto správný.

Nejvyšší soud z toho důvodu dovolání podle § 243b odst. 2, části věty před středníkem, o. s. ř. v rozsahu jeho přípustnosti zamítl.