



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové, v právní věci žalobkyně **L. S.**, zastoupené JUDr. Pavlem Slavíkem, advokátem se sídlem Tovární 7, Znojmo, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2004, č. j. 7 Ca 201/2003-39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2004, č. j. 7 Ca 201/2003 - 39, jímž byla odmítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a současně bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v tom, že v rámci trestního stíhání D. Z. byl vydán, se souhlasem státního zástupce v Jihlavě, příkaz podle § 79 tr. ř. k odejmutí osobního motorového vozidla zn. BMW 330D, barvy černé, D. Z., který automobil užíval, jako věc důležitou pro trestní řízení. Jednalo se o automobil, který však byl ve vlastnictví žalobkyně.

Městský soud dospěl k závěru, že s ohledem na povahu „napadeného úkonu“ není splněna jedna z podmínek řízení, kterou je nezákonný zásah správního orgánu a že tento nedostatek je neodstranitelný. Dovodil, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu jen ve věcech subjektivních práv a povinností veřejnoprávního charakteru a rozhodují i v dalších věcech veřejného práva, ale jen tehdy, jestliže soudní řád správní takovou ochranu výslovně a konkrétně zakládá. Pravomoc správního soudu k poskytování ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu je však dána jen tam, kde podle předpisů správního práva hmotného je založena pravomoc správního orgánu rozhodovat ve věcech veřejnoprávních. V této věci tomu tak nebylo, protože „napadený úkon“ byl úkonem orgánu činného v trestním řízení a správní soud proto nemá pravomoc posuzovat a přezkoumávat zákonnost tohoto úkonu, která přísluší jen orgánům, které jsou k tomu oprávněny podle trestního řádu. Z těchto důvodů městský soud podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl.

V kasační stížnosti stěžovatelka, aniž výslovně uvedla některý z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., odmítla závěry městského soudu pro rozpor s charakterem a smyslem právní úpravy žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Především namítla, že při posuzování toho, zda věc patří do pravomoci soudu, městský soud nevzal v úvahu přesné znění § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kde je výslovně založena pravomoc správního soudu přezkoumat rozhodnutí ve vztahu k výkonu veřejné správy a nepřípustně tak rozšířil požadavek výkonu veřejné správy i na následující ustanovení téže normy. V tomto pochybení spatřuje žalobkyně důvod pro zrušení napadeného usnesení a vrácení věci tomuto soudu k novému projednání.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že se tento opravný prostředek výslovně neopírá o žádný z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a z jeho obsahu se lze dohadovat, že vytyká soudu nesprávné právní posouzení věci. Na rozdíl od stěžovatelky se však domnívá, že soud správně vyhodnotil skutečnosti uvedené v žalobě i ve spise a vyvodil z tohoto vyhodnocení odpovídající právní závěry.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a protože ani sám neshledal jiné vady rozhodnutí uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Není přitom rozhodné, že stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně neoznačila, jakého kasačního důvodu se dovolává; jde o to, zda takový důvod je v ní fakticky obsažen. V daném případě je namítána nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelka tedy učinila předmětem posouzení toliko otázku, zda souzená věc patří do pravomoci správního soudu, či je z jeho pravomoci vyloučena. Jinými slovy, zda § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kde je výslovně založena pravomoc správního soudu rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy, dopadá i na následující část ustanovení - tedy písmena b) až d) téže normy.

Podstatné pro posouzení věci jsou materiály, obsažené v soudním spisu, jež se týkaly trestního stíhání D. Z.. Z nich je zřejmé, že policejní orgán (ppor. M. B. a nstržm. K. K.) vydal dne 12. 3. 2003 pod č. j. ORJI-316/KPV-OOK-2003 se souhlasem státního zástupce v Jihlavě příkaz podle § 79 odst. 1 tr. ř. k odejmutí osobního motorového

vozidla zn. BMW 330 D, barvy černé, jako věc důležitou pro trestní řízení. Z úředního záznamu Policie České republiky, Obvodního ředitelství, Služby kriminální policie a vyšetřování Praha 6 ze dne 30. 5. 2003, č. j. OR6-324/SKPV-2003 plyne, že dne 29. 5. 2003 bylo zajištěno vozidlo BMW 330D, černé barvy, které užíval D. Z., z důvodu realizace D. Z. jako podezřelého z krádeží motorových vozidel.

Při posouzení nastolené otázky, zda věc patří do pravomoci správního soudu, či je z jeho pravomoci vyloučena, vycházel Nejvyšší správní soud z této úvahy.

Podle čl. 90 Ústavy České republiky jsou soudy povolány především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy. Uvedené ustanovení spolu s článkem 36 Listiny základních práv a svobod vymezuje základní funkci soudů. V jeho důsledku je nutno rozlišovat mezi soudní pravomocí, která má ústavní základ, a mezi jinou soudní pravomocí. Do okruhu ústavně stanovené pravomoci soudů náleží věci dvojího druhu, a to poskytování ochrany právům a rozhodování o vině a trestu za trestné činy. Je zřejmé, že první okruh této pravomoci se týká ochrany subjektivních práv; tato jsou buď povahy soukromoprávní nebo veřejnoprávní.

Z předmětného ustanovení dále vyplývá, že ochrana subjektivním právům je soudy poskytována „zákonem stanoveným způsobem“. Tento způsob stanoví vedle dalších právních předpisů zejména soudní procesní řády (občanský soudní řád, trestní řád, soudní řád správní). Každý, kdo se u soudu domáhá ochrany svého práva, musí respektovat způsob ochrany stanovený zákonem a zachovat zákonem stanovený postup. Pokud tak neučiní, mohou ho stihnout nepříznivé procesní důsledky.

Subjektivním právům soukromoprávní povahy poskytují ochranu soudy v občanském soudním řízení, jehož pravidla jsou zakotvena v občanském soudním řádu. V některých případech i v této právní oblasti rozhodují primárně jiné orgány než soudní, zejména správní.

V oblasti subjektivních veřejných práv je naopak pravidlem primární rozhodování správních orgánů ve správním řízení. I zde je však ústavně zajištěna soudní ochrana (čl. 36 odst. 2 Listiny); soudy pak ve správním soudnictví postupují podle s. ř. s.

Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Jinými slovy, soudní ochranu ve správním soudnictví lze poskytnout pouze způsobem, který soudní řád správní stanoví.

Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán"), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách.

Podle odst. 2 téhož ustanovení pak soudy ve správním soudnictví dále rozhodují a) ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, b) ve věcech politických stran

a politických hnutí, c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

Toto ustanovení zavedlo v odstavci 1 písm. a) legislativní zkratku pojmu „správní orgán“. Znamená to, že pojem „správní orgán“, užitý v celém zákoně je nutno vnímat ve smyslu zde zavedené legislativní zkratky a rozumí se jím jak orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

Z uvedeného je zřejmé, že pravomoc správních soudů se pohybuje jen v mezích oblasti veřejné správy a proto jsou napadnutelné jen takové úkony orgánů, které patří do působnosti veřejné správy.

Je skutečností, že podle zákona č. 283/1991 Sb. je Policie České republiky jako celek ozbrojeným bezpečnostním sborem. To však samo o sobě nestačí k založení pravomoci správního soudu ve vztahu k přezkoumání zákonnosti postupu policejního orgánu při úkonech v rámci trestního řízení. Policie České republiky totiž podle tohoto zákona plní rozmanité úkoly, které patří do různých právních odvětví. Tak např. koná vyšetřování o trestných činech [§ 2 odst. 1 písm. e)], nebo projednává přestupky, pokud tak stanoví zvláštní zákon [§ 2 odst. 1 písm. k)], apod. Ustanovení § 82 s. ř. s., jež stanoví podmínky žalobní legitimace k řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, však nelze vykládat bez souvislosti s ustanovením § 4 odst. 1 s. ř. s. a to zejména pokud jde o výklad pojmu „správní orgán“, který byl přijat ve formě legislativní zkratky. Pravomoc správních soudů je totiž určena i okruhem orgánů, jejichž aktivity soudnímu přezkoumávání podléhají (orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy). Vymezení správního orgánu v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jež je vázáno na oblast veřejné správy, proto musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tedy i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.].

Z uvedeného proto Nejvyšší správní soud dovozuje, že soudní kontrola zákonnosti zásahu správního orgánu ve smyslu ustanovení § 82 a násl. s. ř. s., se pohybuje jen v hranicích veřejné správy a proto napadnutelnými jsou pouze takové zásahy orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě.

Veřejná správa je pak v pozitivním vymezení definována např. v práci Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, jako „činnost, při jejímž výkonu jsou správní úřady (orgány) vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale též rozhodnutími vyšších úřadů (orgánů). I když to neplatí např. pro samosprávnou činnost, platí takové vymezení nesporně pro největší část veřejné správy, totiž státní správu“.

Ve světle toho, co bylo uvedeno, vyplývá, že policejní orgán vydal se souhlasem státního zástupce předmětný příkaz k odnětí osobního motorového vozidla D. Z. jako věc důležitou pro trestní řízení, nevystupoval jako správní orgán ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 82 s. ř. s. a ani nevykonával působnost ve veřejné správě. Útvar policie jednal v trestním řízení jako policejní orgán ve smyslu § 12 odst. 1 trestního řádu, byl tedy orgánem činným v trestním řízení a jeho postup podléhá opravným či dozorčím prostředkům

stanoveným trestním řádem. Je nepochybné, že postup policejního orgánu v trestním řízení, v němž byly vykonávány jednotlivé úkony, včetně odnětí, či zadržení motorového vozidla, není výkonem veřejné správy.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, vysloveným v odůvodnění napadeného usnesení, že tento soud, jako soud správní, neměl pravomoc přezkoumávat „úkony“ orgánu činného trestním řízení (policejního orgánu) při vyšetřování, tedy i odnětí motorového vozidla, a že pokud by tak přesto učinil, došlo by k porušení základních principů a zásad trestního řízení vyplývajících z trestního řádu a k nepřipustnému zásahu do působnosti státního zastupitelství. Důvodně proto městský soud odmítl žalobu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínky řízení, která je neodstranitelná.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti usnesení městského soudu není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla a podle obsahu spisu úspěšnému žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly.

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

V Brně dne 24. srpna 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu