



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **A. Ž.**, zast. JUDr. Milošem Slabým, advokátem se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 A 287/2011 - 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Miloši Slabému, advokátu se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice, **s e n e p ř i z n á v á** odměna za zastupování.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, a současně byl zamítnut jeho návrh na ustanovení zástupce. Nezákonný zásah měl být dle žalobního tvrzení učiněn tím, že „*tvrzeními a argumenty uvedenými ve sdělení ze dne 10. 8. 2011, č. j. 9 SPR 90/2011, jež bylo vydáno Vrchním státním zastupitelstvím v Praze, došlo k naplnění skutkové podstaty nezákonného donucení správního orgánu, když byl žalobce donucen akceptovat více jak osmiletou nečinnost orgánů státního zastupitelství při vyřizování jeho trestních oznámení za zcela v souladu s vnitrostátním právním řádem. Nečinnosti orgánů státního zastupitelství v období od konce roku 2002 do dubna roku 2011 je považována za bezdůvodné průtahy padající k tíži osob za tyto průtahy zodpovědných*“.

Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení po rekapitulaci skutečností zjištěných z předložených listin uvedl, z jakých důvodů zamítl žádost stěžovatele o ustanovení zástupce. Dospěl přitom k závěru, že stěžovatel nesplňuje podmínky pro ustanovení zástupce, neboť jeho návrh nemůže být zjevně úspěšný. V projednávané věci totiž nejde o zásah správního orgánu v oblasti veřejné správy ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nemůže se tudíž ani jednat o zásah správního orgánu tak, jak jej vymezuje ustanovení § 82 s. ř. s. Policejní orgány ani orgány státního zastupitelství nevystupovaly při prošetřování stížností stěžovatele v postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale vystupovaly ve smyslu ustanovení § 12 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, jako orgány činné v trestním řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel se žalobou bránil proti postupu orgánů činných v trestním řízení a dle zákonné úpravy nemají soudy ve správním soudnictví pravomoc přezkoumávat zákonnost takových úkonů, dospěl městský soud k závěru, že žalobce nemůže být úspěšný. V projednávané věci tak není splněna jedna z podmínek řízení, přičemž tento nedostatek je neodstranitelnou vadou, a proto městskému soudu nezbylo, než žalobu postupem podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

Stěžovatel v kasační stížnosti požádal o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů, Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval těmito žádostmi stěžovatele.

Osvobození od soudních poplatků představuje procesní institut, jehož účelem je zejména chránit účastníky řízení, nacházející se v tíživé finanční situaci, před nepřiměřeně tvrdým dopadem zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. může být účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, na vlastní žádost osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne.

Podle ustanovení § 36 odst. 3, věty poslední, s. ř. s. se osvobození od soudních poplatků přiznané v řízení o žalobě vztahuje i na řízení o kasační stížnosti. S ohledem na skutečnost, že stěžovateli bylo již v řízení před městským soudem usnesením ze dne 19. 12. 2011, č. j. 9 A 287/2011 - 15, osvobození od soudních poplatků přiznáno, vztahuje se toto osvobození i na řízení o kasační stížnosti. O žádosti stěžovatele o osvobození od soudních poplatků proto Nejvyšší správní soud již samostatně nerozhodoval.

Odlišná je však procesní situace týkající se žádosti stěžovatele o ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o kasační stížnosti.

Přiznané osvobození od soudních poplatků je totiž výchozím předpokladem pro ustanovení zástupce, které je dle ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. vázáno na splnění dvou kumulativních podmínek. První podmínka je odvislá od splnění předpokladů pro osvobození účastníka od soudních poplatků (viz výše), druhá z určených podmínek pak spočívá v posouzení, zda je zástupce nezbytně třeba k ochraně práv navrhovatele. Řízení o

pokračování

kasační stížnosti je totiž specifické potud, že zastoupení advokátem je podmínkou řízení o kasační stížnosti. Kasační soud dospěl k závěru, že i přes skutečnost, že kasační stížnost sepsaná stěžovatelem obsahuje veškeré zákonem stanovené náležitosti, stěžovatel splňuje i druhou zákonnou podmínku, neboť žádné okolnosti nasvědčující zjevné neúspěšnosti kasační stížnosti v projednávané věci neshledal a nelze tak učinit předpoklad, že zástupce není nezbytně třeba k ochraně stěžovatelových práv.

Na základě zjištění, že v daném případě jsou splněny obě podmínky obsažené v § 35 odst. 8 s. ř. s., vyhověl Nejvyšší správní soud návrhu stěžovatele a ustanovil mu k ochraně jeho práv usnesením ze dne 10. 1. 2013, č. j. 9 Aps 8/2012 - 9, JUDr. Miloše Slabého, advokáta se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že Vrchní státní zastupitelství v Praze nevystupuje v dané věci jako orgán činný v trestním řízení. Tím je dle stěžovatele jen Okresní státní zastupitelství pro Prahu 2, ostatní stupně státního zastupitelství pak jednaly podle zákona o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, což není „trestní předpis“. Úvahu městského soudu, dle které jednalo-li Okresní státní zastupitelství jako orgán prvního stupně a jako orgán činný v trestním řízení, pak jednaly ve stejné pozici i nadřízené orgány, považuje za skutkově právní nesmysl. S odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva považuje stěžovatel situaci, kdy soudy za stavu „neúčinnosti hierarchické stížnosti“ hledají důvody pro nepřípustnost žaloby za zcela nepřijatelné. Proto navrhuje napadené usnesení městského soudu zrušit.

Úvodem je nutno konstatovat, že usnesení o ustanovení zástupce bylo doručeno jak stěžovateli, tak ustanovenému zástupci dne 14. 1. 2013. Ustanovený zástupce byl současně poučen o složení senátu, o právu vznést námitku podjatosti proti členům rozhodujícího senátu, byl vyzván k případnému vyčíslení nákladů řízení. Zástupce nebyl soudem vyzván k doplnění kasační stížnosti, neboť ta splňovala veškeré zákonem stanovené náležitosti a nevykazovala žádné vady. Ačkoliv byl tedy kasačním soudem stěžovateli k jeho žádosti ustanoven pro řízení o kasační stížnosti zástupce, nebyl ke dni vydání tohoto rozhodnutí vůči soudu v projednávané věci proveden žádný úkon právní služby ve smyslu ustanovení § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ani jakýkoliv jiný úkon ze strany stěžovatele či jeho zástupce. S ohledem na uvedené skutečnosti, jakož i ustanovení § 56 s. ř. s., přistoupil Nejvyšší správní soud k věcnému přezkumu kasační stížnosti napadeného usnesení městského soudu.

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti a shledal, že kasační stížnost je ve smyslu § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí spočívající v odmítnutí návrhu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

Kasační stížnost není důvodná.

Jak již bylo shora uvedeno, stěžovatel se v návrhu podaném městskému soudu domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v postupu Vrchního

státního zastupitelství v Praze při vyřizování stížnosti podle § 16b odst. 5 ve spojení s § 16a odst. 7 zákona o státním zastupitelství.

Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a 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. Ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o 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“), o ochraně před nečinností správního orgánu a o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.

V souvislosti s posuzovanou otázkou pak Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, publikovaném pod č. 1717/2008 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vyslovil, že *„že rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, konkrétně ustanovení § 4, ve spojení s § 2 s. ř. s. Zákonná definice obsahuje tři prvky. Za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“*

Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *soudy ve správním soudnictví rozhodují o 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.* Pro tyto státní orgány pak s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „*správní orgán*“. V rozsudku ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 As 58/2004 - 45, Nejvyšší správní soud konstatoval, že státní zastupitelství není takovým orgánem, který by mohl rozhodovat ve správním řízení o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. Působnost státního zastupitelství je vymezena v části druhé zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, v platném znění. Podle § 4 a § 5 uvedeného zákona státní zastupitelství podává jménem státu obžalobu v trestním řízení a plní povinnosti, které mu v souvislosti s tím trestní řád ukládá, dále je oprávněno podat návrh na zahájení občanského soudního řízení jen v případech, které stanoví zákon. Další působnost stanoví v trestním řízení trestní řád a v občanskoprávním řízení občanský soudní řád. Výše zmíněný zákon tedy nezakládá možnost rozhodování státního zastupitelství ve správním řízení. Tudíž státní zastupitelství nemá možnost ve správním řízení rozhodovat ani o právech a povinnostech fyzických osob, jak předpokládá § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2012, č. j. 6 Aps 1/2012 - 13).

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2011, č. j. 2 As 93/2011 - 79, publikovaném pod č. 2462/2012 Sb. NSS, se podává, že *z hlediska dělby státní moci spadá státní zastupitelství do moci výkonné (viz čl. 80 Ústavy ČR), což se odráží do jeho postavení a působnosti vymezené zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Státní zastupitelství je zřízeno jako soustava úřadů státu, jež jsou určeny k zastupování státu při ochraně veřejného*

pokračování

zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství. Stěžejním úkolem státního zastupitelství, výslovně stanoveném i v čl. 80 odst. 1 Ústavy, je zastupování státu veřejnou žalobou v trestním řízení. Z ústavního zakotvení státního zastupitelství lze dovozovat, že se nejedná o „správní úřad“ ve smyslu čl. 79 Ústavy, nýbrž že jde o specifický státní orgán moci výkoné, který je ve specifickém vztahu podřízenosti k ministerstvu spravedlnosti (k tomu viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2004, I. ÚS 573/02, N 41/32 SbNU 397, a zejména nálezy ze dne 28. 6. 2011, Pl. ÚS 17/10, č. 232/2011 Sb., vše dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

Jak plyne z předloženého spisového materiálu, Vrchní státní zastupitelství v projednávané věci postupovalo podle příslušných ustanovení zákona o státním zastupitelství. Posuzovalo otázku průtahů při vyřizování stížností na postup nižších složek státního zastupitelství při vyřizování stížností proti rozhodnutí policejních orgánů o odložení trestních oznámení, které je upraveno v trestním řádu.

Podle ustanovení § 16b odst. 1 a 2 zákona o státním zastupitelství (1) *je každý oprávněn podat stížnost na průtahy při plnění úkolů státního zastupitelství nebo na nevhodné chování státních zástupců, vyšších úředníků a ostatních zaměstnanců státního zastupitelství. (2) K vyřízení stížnosti je příslušný vedoucí státní zástupce, který je nadřízen státnímu zástupci, proti němuž stížnost směřuje; je též příslušný k vyřízení stížnosti směřující proti zaměstnanci státního zastupitelství nebo vyššímu úředníkovi, v jehož čele stojí. K vyřízení stížnosti směřující proti nejvyššímu státnímu zástupci je příslušný ministr spravedlnosti. Stížnost se podává u toho, kdo je příslušný k jejímu vyřízení.*

Vyřízení stížnosti stěžovatele Vrchním státním zastupitelstvím v Praze, ve kterém stěžovatel spatřuje nezákonný zásah, je konkrétním projevem kontroly hierarchicky výše postavených složek státního zastupitelství na postupy nižších složek. Je však třeba zdůraznit, že se stále jedná o posouzení postupů, které navazují a jsou přímo závislé na posouzení obsahu, resp. důvodnosti, trestního oznámení.

Z uvedené právní úpravy zákona o státním zastupitelství v souvislosti s předestřenou judikaturou je zjevné, že při výkonu činností plynoucích z hierarchického uspořádání soustavy státního zastupitelství nadřízené státní zastupitelství nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, neboť výkon takové činnosti ani nesměřuje „navenek“ mimo soustavu státních zastupitelství. Vyrozumění stěžovatele o nedůvodnosti jeho stížnosti na postup Městského státního zastupitelství v Praze Vrchním státním zastupitelstvím v Praze, v němž spatřuje nezákonný zásah, je projevem subordinačního vztahu jednotlivých složek státního zastupitelství tak, jak je stanoví zákon o státním zastupitelství, a není projevem činnosti správního orgánu.

Proto je třeba dovodit, že státní zastupitelství při rozhodování podle § 16 zákona o státním zastupitelství ani nejedná jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Přitom podle ustanovení § 82 s. ř. s. zásahovou žalobu může podat ten, *kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.* Je tedy zjevné, že stěžovatelova žaloba nesměřuje proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve smyslu s. ř. s. a nemůže tak být úspěšná, neboť soudy ve správním soudnictví nemají pravomoc o ní rozhodovat. Za této

situace nelze, než považovat závěr městského soudu o neúspěšnosti žaloby za věcně zcela správný.

Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, pokud žalobu stěžovatele odmítl pro neodstranitelnou překážku řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s., jako nedůvodnou zamítl. Z tohoto důvodu se kasační soud nezabýval ani návrhem stěžovatele na předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie ve věcech „neúčinnosti hierarchické stížnosti“.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud takto. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.), žalovanému žádné náklady řízení nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce stěžovatele, JUDr. Miloš Slabý, advokát se sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice, ve věci žádný úkon právní služby ve smyslu ustanovení § 11 advokátního tarifu neprovedl a Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že ustanovenému zástupci stěžovatele se odměna za zastupování nepřiznává.

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

V Brně dne 31. ledna 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu