ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **JUDr. Z. T.,** proti žalovanému **Městskému státnímu zastupitelství v Brně,** se sídlem Brno, Kobližná 22, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 8. 2009, č. j. 30 Ca 109/2009 - 24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Usnesením ze dne 20. 5. 2009, č. j. 3 ZN 2864/2008 - 34 (dále jen „napadené rozhodnutí"), zamítl žalovaný podle ustanovení § 148 odst. 1 písm. c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád"), jako nedůvodnou stížnost žalobce proti usnesení policejního orgánu Policie ČR, Městského ředitelství Brno, Služby kriminální policie a vyšetřování, Odboru obecné kriminality ze dne 14. 4. 2009, č. j. MRBM-10279-40/TČ-2008-73-KS, kterým byla podle ustanovení § 159a odst. 1 trestního řádu odložena věc – podezření ze spáchání trestného činu ublížení na zdraví podle ustanovení § 224 odst. 1, 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou ve správním soudnictví; Krajský soud v Brně ji usnesením ze dne 20. 8. 2009, č. j. 30 Ca 109/2009 - 24, odmítl.

V odůvodnění tohoto usnesení konstatoval, že se v daném případě žalobce domáhá vydání rozhodnutí soudu, které je mimo pravomoc, svěřenou správním soudům ustanovením § 4 soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Správní soudy nedisponují kompetencí jakkoliv rozhodovat v trestním řízení ani vyřizovat stížnosti na nesprávný postup či nečinnost orgánů činných v trestním řízení, neboť zákon jim žádnou kontrolní, dozorčí či rozhodovací pravomoc v trestních věcech nesvěřil. Odkázal přitom na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to usnesení ze dne 21. 8. 2003, č. j. Na 579/2003 – 10, a rozsudek ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 As 58/2004 – 45, publikovaný pod č. 1407/2007 Sb. NSS., z nichž plyne, že státní zastupitelství není správním orgánem, tj. orgánem, který by mohl rozhodovat ve správním řízení o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. Státní zastupitelství je zvláštní orgán, který se od správních úřadů odlišuje druhem činnosti a svou nezávislostí. Nemůže se proto jednat o vykonavatele veřejné správy ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nedostatek pravomoci rozhodnout pak krajský soud vyhodnotil jako neodstranitelnou podmínku řízení a žalobu tak podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel") kasační stížností, v níž explicitně neodkázal na konkrétní zákonný důvod. V případě, kdy je napadáno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí nicméně pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je však vždy věcí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2002 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS).

Stěžovatel nesouhlasí s výkladem ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak, jak jej provedl krajský soud. Dle jeho názoru žádné konkrétní ustanovení zákona o vyloučení státních zastupitelství (respektive jejich rozhodování) z přezkumné působnosti správních soudů nehovoří. Správní soudy tu nejsou, aby kontrolovaly či dozorovaly, nýbrž aby nezávisle přezkoumávaly zákonnost správních rozhodnutí. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by státní zastupitelství nebylo vykonavatelem veřejné správy, neboť takový názor odporuje jeho postavení podle hlavy třetí Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava") o moci výkonné. Čl. 79 Ústavy stanoví, že ministerstva jsou úřady správními, což se týká i Ministerstva spravedlnosti, které (jako ústřední orgán státní správy) vykonává dohled nad činností Nejvyššího státního zastupitelství. Podle čl. 80 Ústavy pak do hlavní činnosti státních zastupitelství patří zastupování veřejné žaloby v trestním řízení, což je oblast veřejnoprávní. Z toho stěžovatel dovozuje, že státní zastupitelství je státním úřadem moci výkonné a tedy státním úřadem správním a ministr spravedlnosti je služebně nadřízen nejvyššímu státnímu zástupci [§ 13 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství")]. Státní zastupitelství není natolik specifickým, nezávislým a samostatným orgánem státu, aby zákonnost jeho rozhodnutí byla nepřezkoumatelná nezávislou soudní

mocí. Ani ustanovení § 3 zákona o státním zastupitelství nelze vykládat tak, že vylučuje přezkoumání rozhodnutí státního zastupitelství mocí soudní. Krajským soudem uváděné vnímání postavení státního zastupitelství je též porušením Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejího Dodatkového protokolu č. 1. Ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) dále stanoví, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučena přezkoumávání rozhodnutí, týkající se základních práv a svobod. Je zřejmé, že je rozlišováno mezi právní silou jednotlivých norem se zřetelem na závažnost jejich předmětu a obsahu; například pořádková pokuta tak nemůže být chápána jako ekvivalent rozhodnutí, týkajícího se základního lidského práva na život. Stěžovatel pochybuje i o odkazech krajského soudu na judikaturu zdejšího soudu v tom smyslu, že krajský soud neuvedl, co bylo předmětem těchto rozhodnutí a zda se týkala základních lidských práv podle Listiny základních práv a svobod, přičemž právo na život je prioritním lidským právem. Stěžovatel rovněž uvádí, že v téže věci se již obrátil na Ústavní soud.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že správní žalobu podal z pozice poškozeného (§ 43 trestního řádu) v trestním řízení. Jeho postavení však vyšetřovatel ani státní zástupce nevzali na vědomí, čímž došlo k porušení základních práv poškozeného v trestním vyšetřování. Stěžovatel zdůrazňuje, že napadené rozhodnutí musí být soudně přezkoumáno, a to v souladu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť se týká základního lidského práva na život jeho ženy (čl. 6 odst. 1 a 2 ve spojení s čl. 3 Listiny). Právo stěžovatele jakožto poškozeného na soudní ochranu je přímo odvozeno od základního práva na život, jehož porušení dostatečně prokázal v odmítnuté žalobě. Stěžovatel argumentuje i právem na náhradu škody, způsobené případným nesprávným rozhodnutím státního orgánu, podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu, a proto pokládá kasační stížnost za nedůvodnou.

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 ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že při respektování čl. 36 odst. 2 Listiny musí být jakékoliv výluky ze soudního přezkumu hodnoceny velmi obezřetně a restriktivně a v případě jakýchkoli pochybností o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je vždy nutné přiklonit se k výkladu ve prospěch soudního přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, publikovaný pod č. 1717/2008 Sb. NSS).

V nyní posuzovaném případě však Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že zde skutečně není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví o věci meritorně rozhodnout. V minulosti se k této otázce již opakovaně vyjadřoval, a to například v rozsudku ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 As 58/2004 – 45, publikovaném pod č. 1407/2007 Sb. NSS. Z něj se podává, že *„[r]ozhodnutí státního zástupce o zamítnutí stížnosti proti usnesení*

policejního orgánu o odložení trestního oznámení není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 soudního řádu správního.“ V citovaném rozsudku se dále uvádí, že zákon o státním zastupitelství vůbec „*nepředpokládá, že by státní zastupitelství jakkoliv rozhodovalo podle předpisů ve správním řízení, tedy v žádném případě není založena pravomoc ve správním řízení rozhodovat o právech a povinnostech. Ani z Ústavy České republiky nelze dovozovat charakter státního zastupitelství jako orgánu správního, neboť i článek 79 výslovně uvádí právní poměry ministerstva a jiných správních úřadů na rozdíl od článku 80, který se zabývá další institucí, a to státním zastupitelstvím. Přestože státní zastupitelství je v Ústavě zařazeno k moci výkonné, nejedná se o vykonavatele veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť při výkonu své působnosti vystupuje jako nezávislý a nestranný státní orgán. Jedná se o zvláštní druh státního orgánu, který se od správních úřadů odlišuje druhem činnosti, tj. zastupování veřejné žaloby, odlišnost je možno dále odvodit z jeho nezávislosti.*“

Dále bylo např. v rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 8 Ans 2/2009 – 38, dostupném z www.nssoud.cz, vysloveno, že „*státní zastupitelství, jehož pravomoc je vymezena zejména § 4 a § 5 zákona o státním zastupitelství, není orgánem, který by ve správním řízení typicky rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Jinými slovy, byť se jedná o součást moci výkonné, státní zastupitelství zpravidla nerozhoduje jako správní orgán [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Jakkoliv nelze vyloučit rozhodování správních soudů i ve vztahu ke státnímu zastupitelství, např. v návaznosti na práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, v obecné rovině se bude jednat - s ohledem na vymezení pravomocí státního zastupitelství podle zákona o státním zastupitelství, o výjimečné případy.*“ Nyní posuzovaná věc takový případ nepředstavuje. Stěžovatel se podanou žalobou domáhal soudního přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým byla zamítnuta jeho stížnost proti usnesení policejního orgánu o odložení věci podle trestního řádu; žalovaný byl tedy při svém rozhodování v postavení orgánu činného v trestním řízení. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom ze soudního řádu správního ani z žádného jiného zákona nevyplývá, že by správním soudům byla založena kompetence rozhodovat ve věci samé v soudně trestních věcech, přezkoumávat postup orgánů činných v trestním řízení nebo prošetřovat a vyřizovat stížnosti na jejich tvrzený nesprávný postup. Vyloučení kompetence správních soudů k rozhodování těchto věcí není výslovně uvedeno v nějakém konkrétním ustanovení soudního řádu správního či jiného zákona, nicméně nezpochybnitelně vyplývá z výkladu postavení státního zastupitelství v systému orgánů veřejné moci, v konfrontaci s dikcí ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nelze souhlasit s tím, jakým způsobem stěžovatel vykládá postavení státního zastupitelství a jeho vztah k Ministerstvu spravedlnosti, z čehož vyvozuje jeho postavení jako správního orgánu, jehož rozhodnutí jsou přezkoumatelná správními soudy. Nejvyšší státní zástupce není podřízen ministru spravedlnosti a Ministerstvo spravedlnosti nevykonává nad činností Nejvyššího státního zastupitelství dohled z hlediska dodržování právních předpisů. Závislost státního zastupitelství na ministerstvu lze vysledovat zejména v oblasti výkonu správy státního zastupitelství (§ 13a a násl. zákona o státním zastupitelství). Právní úprava, o které hovoří stěžovatel, byla platná a účinná v období od účinnosti zákona o stáním zastupitelství (1. 1. 1994) do dne 28. 2. 2002. S účinností od 1. 3. 2002 pak byly vztahy státního zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti změněny tak,

jak je uvedeno výše, a to zákonem č. 14/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců a o změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 155/2000 Sb.

Je tedy zjevné, že judikatura zdejšího soudu poskytuje odpovědi na stěžovatelem uplatněné kasační námitky v plném rozsahu. Nejvyšší správní soud přitom neshledal v nyní posuzované věci důvody, pro které by se od své ustálené judikatury měl odchýlit. Jakkoliv nelze učinit závěr, že je jakékoliv rozhodnutí státního zastupitelství, respektive jakýkoliv postup či nečinnost státního zastupitelství, vyňato z přezkumu soudů ve správním soudnictví, je tomu tak nepochybně vždy v případech, kdy se státní zastupitelství nachází v pozici orgánu činného v trestním řízení, jako je tomu i v nyní posuzované věci.

Pouze *obiter dictum* je vhodné poznamenat, že pokud se stěžovatel domnívá, že rozhodnutí žalovaného není v souladu s právními předpisy, musí své námitky uplatnit v rámci soustavy státních zastupitelství, podle zákona o státním zastupitelství. Rovněž je vhodné upozornit, že ačkoli s usnesením o odložení věci podle ustanovení § 159a odst. 1 trestního řádu jsou spojeny účinky právní moci, nezakládá překážku věci rozhodnuté ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) trestního řádu. Vyvstane-li tedy později potřeba pokračovat v prověřování věci, nebo jestliže pominou důvody odložení ve prospěch zahájení trestního stíhání, není nutné usnesení o odložení věci rušit a lze rovnou přikročit k provádění dalších úkonů orgány činnými v trestním řízení.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

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 – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 15. června 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu