



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce E. Š., proti žalovaným **1) starostce obce Kněževes, 2) obecnímu zastupitelstvu obce Kněževes**, oba se sídlem Kněževes, okr. Rakovník, Václavské nám. 121, zastoupeným Mgr. Petrou Krtkovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Pařížská 28, o poskytnutí informace, v řízení o kasačních stížnostech žalobce proti usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2005, č. j. 44 Ca 1/2005–47 a č. j. 44 Ca 1/2005–49,

t a k t o :

- I.** Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 Ans 3/2005 a sp. zn. 1 Ans 4/2005 **se spojují** ke společnému projednání. Nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 Ans 3/2005.
- II.** Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2005, č. j. 44 Ca 1/2005–49, **se zrušuje**.
- III.** Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2005, č. j. 44 Ca 1/2005–47, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností ze dne 6. 4. 2005 se žalobce domáhal přezkoumání rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2005, č. j. 44 Ca 1/2005-27, kterým soud zrušil fiktivní rozhodnutí žalované starostky obce Kněževes o žalobcově odvolání ze dne 15. 11. 2004 proti rozhodnutí obce Kněževes o odepření informace, zamítl návrh na uložení povinnosti žalované starostce obce Kněževes, aby v přiměřené lhůtě vydala rozhodnutí proti zmíněnému odvolání ve smyslu § 15 zákona č. 106/1999 Sb., a uložil žalovaným zaplatit společně a nerozdílně soudní poplatek ve výši 2000 Kč. Žalobce namítl, že soud sice téměř vyhověl jeho žalobě,

ale rafinovanými formulacemi oslabil jeho účinnost. Soud se nevypořádal se všemi námitkami, rozsudek je nejednoznačný, neúplný a rozporný. Výrok, kterým soud zamítl návrh na uložení povinnosti vydat rozhodnutí o odvolání v přiměřené lhůtě je v rozporu s judikaturou vyšších soudů. Dokonce i sám krajský soud v odůvodnění na str. 3 nařídil žalované starostce obce Kněžves, aby vydala rozhodnutí o odvolání „ihned po právní moci tohoto rozsudku“. Takto určená lhůta je však časově neomezená. Soud se dále nezabýval návrhem na úhradu žalobcem vynaložených nákladů řízení.

Současně žalobce požádal o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti. Tuto žádost krajský soud zamítl usnesením ze dne 15. 5. 2005, č. j. 44 Ca 1/2005-47. Uvedl, že poměry žalobce by odůvodňovaly přiznání osvobození od soudních poplatků, v daném případě však není splněna podmínka druhá, tedy že se nejedná o svévolné a zřejmě bezúspěšné bránění práva. Rozsudkem, který žalobce napadl kasační stížností, totiž bylo jeho žalobě v podstatě vyhověno, pouze výrokem II. byla část žaloby zamítnuta z formálních důvodů. Ustanovení zástupce proto soud nepovažoval za potřebné k ochraně zájmů žalobce. V této souvislosti též poukázal na § 104 odst. 2 s. ř. s.

Usnesením z téhož dne, č. j. 44 Ca 1/2005-49, pak krajský soud žalobci uložil povinnost zaplatit soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 3000 Kč ve lhůtě tří dnů od právní moci tohoto usnesení. Poučil ho o tom, že proti usnesení je možno podat odvolání do patnácti dnů ode dne jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu, o možnosti vymáhat uloženou povinnost nařízením výkonu rozhodnutí a o možnosti požádat o osvobození od soudních poplatků.

Proti uvedeným usnesením žalobce brojil včasnými kasačními stížnostmi ze dne 7. 6. 2005.

V kasační stížnosti proti usnesení, jímž byla zamítnuta jeho žádost o ustanovení advokáta, uvedl, že soud sice v rozsudku téměř bezezbytku vyhověl jeho žalobě, avšak rafinovanými formulacemi ho oslabil natolik, že jej učinil nevykonatelným. Žalovaným totiž uložil povinnost pouze v odůvodnění a nikoli ve výroku, tato povinnost tak dosud nebyla splněna. Nicméně i z odůvodnění napadeného usnesení je zřejmé, že žalobce brojil proti celému rozsudku a nikoli pouze proti jeho důvodům či výroku o nákladech řízení. Přesto, pokud byl soudu obsah kasační stížnosti proti rozsudku nejasný, měl žalobce vyzvat k odstranění vad dle § 106 odst. 1 a § 37 odst. 5 s. ř. s. V daném případě tak nemůže jít o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva, pouze krajský soud nesprávně zhodnotil kasační stížnost. Z uvedených důvodů navrhl, aby usnesení bylo změněno tak, že se mu právní zástupce ustanovuje. Požádal též o osvobození od soudních poplatků.

V kasační stížnosti (označené však v souladu s chybným poučením krajského soudu jako odvolání) proti usnesení, jímž mu soud uložil povinnost k zaplacení soudního poplatku, konstatoval, že dne 9. 5. 2005 zaslal krajskému soudu písemnou žádost o osvobození od soudních poplatků spolu s řádně vyplněnými formuláři a dalšími přílohami, dokládajícími jeho i manželčiny příjmy a zdravotní stav. Soud přesto, že o této žádosti nerozhodl, vydal předčasně a neprávem předmětnou výzvu. V této souvislosti žalobce odkázal na soudní judikaturu (R 22/1971, R 14/1976). Dále požádal o osvobození od soudních poplatků a navrhl, aby soud tuto již opakovanou žádost projednal a vyhověl jí.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnosti směřují proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, rozhodl Nejvyšší správní soud ve shodě s § 39 odst. 1 a § 120 s. ř. s. o spojení těchto kasačních stížností ke společnému projednání. Dále se pak zabýval splněním podmínek řízení.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel podle § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. V dané věci stěžovatel není zastoupen advokátem a sám rovněž nemá právnické vzdělání. Povaha rozhodnutí, proti nimž kasační stížnosti směřují, však vylučuje, aby v posuzované věci bylo možno nedostatek podmínky povinného zastoupení považovat za překážku, jež by bránila vydání rozhodnutí, jímž se řízení o kasační stížnosti končí. Za situace, kdy předmětem přezkumu je též rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno žádosti účastníka o ustanovení zástupce z řad advokátů, by trvání na podmínce povinného zastoupení vedlo k vlastnímu popření cíle, jenž účastník podáním žádosti sledoval a k popření vlastního smyslu řízení o kasační stížnosti, v němž má být zkoumán závěr o tom, že účastník právo na ustanovení zástupce nemá (srov. č. 486/2005 Sb. NSS).

Kasační soud dále netrval též na podmínce zaplacení soudních poplatků za předmětné kasační stížnosti. Žalobce v těchto návrzích požádal o osvobození od soudních poplatků, krajský soud však o těchto žádostech nerozhodl. Jak vyplývá ze soudního spisu, žalobce opakovaně doložil, že nemá dostatečné prostředky (ostatně sám krajský soud v napadeném usnesení, jímž zamítl žádost o ustanovení advokáta, uvedl, že *„poměry žalobce by odůvodňovaly přiznání osvobození od soudních poplatků“*), přičemž vzhledem k povaze napadených rozhodnutí nelze hovořit o zjevné bezúspěšnosti předmětných kasačních stížností. Podmínky pro osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.) tak byly dány.

Kasační stížnosti jsou důvodné.

I.

Podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Tato ústavní kautela se nepochybně vztahuje i na řízení před správními soudy. Základní procesní předpisy (občanský soudní řád, trestní řád, soudní řád správní) pak za určitých podmínek zakotvují i právo na ustanovení zástupce soudem [srov. čl. 6 odst. 3 písm. c) Evropské úmluvy o lidských právech].

Povinnost plynoucí státu z ústavně zaručeného práva na právní pomoc je dostatečně - i z hlediska obligatorního zastoupení pro řízení o kasační stížnosti - zabezpečena zákonem stanoveným způsobem (zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, s. ř. s.), byť by tento způsob přinášel pro žadatele o právní pomoc jisté potíže (podání žádosti, osvědčení zákonem stanovených podmínek, apod.). Je totiž věcí státu a nikoli subjektivních představ žadatele o právní pomoc, za jakých podmínek a jakým způsobem je - i nemajetným žadatelům - poskytnutí právní pomoci zabezpečeno (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 3. 1998, sp. zn. III. ÚS 296/97, in Sb. n. u. ÚS, svazek č. 10, usnesení č. 20, str. 409).

Soudní řád správní stanoví pro ustanovení zástupce soudem několik podmínek [§ 35 odst. 8 (do 12. 10. 2005 odst. 7) s. ř. s.]: především musí být dány předpoklady pro osvobození navrhovatele od soudních poplatků. Další podmínkou je splnění předpokladu, aby ustanovení zástupce bylo třeba k ochraně práv navrhovatele; v řízení o kasační stížnosti

se však tato podmínka vzhledem k povinnému zastoupení stěžovatele advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) považuje vždy za splněnou.

Pro závěr, zda jsou u účastníka dány podmínky pro osvobození od soudních poplatků, jsou významná hlediska uvedená v § 36 odst. 3 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu osvobozen od soudních poplatků; dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne. Soud posuzující existenci podmínek pro osvobození od soudních poplatků se tak nejprve musí vypořádat s otázkou zjevné neúspěšnosti návrhu. V případě, že dospěje k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, nezabývá se už dále majetkovými a výdělkovými poměry účastníka, ale uzavře, že podmínky pro osvobození od soudních poplatků nejsou dány. Naopak je nepodstatné, zda jde o řízení, které je od soudních poplatků osvobozeno (§ 11 odst. 1 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích), nebo zda je od těchto poplatků účastník osvobozen ze zákona (§ 11 odst. 2 uvedeného zákona).

Výše uvedené podmínky mají kumulativní charakter, pro ustanovení zástupce tedy musí být dány všechny. V opačném případě postačí k zamítnutí žádosti neexistence byť jediné z nich.

V daném případě krajský soud o ustanovení zástupce rozhodoval podle příslušných ustanovení občanského soudního řádu (§ 30 odst. 1, § 138 odst. 1 o. s. ř.). Soudní řád správní je autonomním procesním předpisem správního soudnictví, zároveň je však předpisem se značnou mírou obecnosti a sníženou mírou formálnosti. V řízení tak mohou nastat situace, pro které s. ř. s. vlastní úpravu neobsahuje; pro takové případy § 64 s. ř. s. předpokládá přiměřenou aplikaci části první a třetí o. s. ř. [*nestanoví-li tento zákon (scil. s. ř. s.) jinak*]. Vztah s. ř. s. a dotčených částí o. s. ř. nabývá rozmanitých podob, v daném případě jsou však podmínky pro ustanovení zástupce i pro osvobození od soudních poplatků upraveny v s. ř. s. komplexně, vůči části třetí o. s. ř. je tato úprava *lex specialis*, předmětná ustanovení o. s. ř. tak nelze použít. Nicméně, vzhledem k podobnosti obou úprav by toto pochybení nebylo samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného usnesení.

Krajský soud zamítl žalobcovu žádost o ustanovení zástupce, neboť se dle jeho názoru v případě žalobcovy kasační stížnosti proti rozsudku ze dne 16. 3. 2005 jednalo o „*svévolné a zřejmě bezúspěšné uplatnění nebo bránění práva*“, tedy slovy soudního řádu správního o návrh, který zjevně nemůže být úspěšný. Napadeným rozsudkem bylo žalobě v podstatě vyhověno, pouze výrokem II. byla část žaloby zamítnuta z formálních důvodů. V části směřující proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu, je pak kasační stížnost nepřijatelná.

Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením krajského soudu neztotožnil.

Krajský soud při posuzování splnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků na jedné straně konstatoval nemajetnost stěžovatele, čímž byla splněna jedna podmínka pro přiznání osvobození od soudních poplatků. Dále však z důvodů výše uvedených sám posoudil podanou kasační stížnost jako návrh, který zjevně nemůže být úspěšný, protože podle něj nebyla splněna druhá podmínka pro osvobození od soudních poplatků a žalobcovu žádost o ustanovení zástupce proto zamítl. K takové úvaze však krajský soud nebyl oprávněn. V souzené věci stěžovatel v kasační stížnosti směřující proti rozsudku namítal důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní

otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí (z toho je též zřejmé, že kasační stížnost nesměřovala jen proti výroku o nákladech řízení). Posoudit to, zda předmětný rozsudek krajského soudu, napadený kasační stížností, pro řízení o níž žádal stěžovatel o ustanovení zástupce a později též o osvobození od soudních poplatků, byl či nebyl v souladu se zákonem a zda je tedy na místě kasační stížnost zamítnout či napadené rozhodnutí zrušit, však náleží výhradně do pravomoci Nejvyššího správního soudu. Nebylo tedy na místě, aby si krajský soud činil vlastní úsudky týkající se potenciálního budoucího meritorního rozhodování kasačního soudu přezkoumávajícího jeho právní názor.

Zjevná neúspěšnost návrhu musí být zjistitelná okamžitě a bez pochyb, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná. Závěr o zjevné neúspěšnosti by si tedy byl krajský soud oprávněn učinit např. toliko v situaci, kdy by kasační stížnost byla podána zjevně opožděně, osobou k tomu zjevně neoprávněnou, či by byla podána proti rozhodnutí, proti němuž není přípustná. Pokud však v daném případě byla podaná kasační stížnost proti rozsudku včasná a přípustná, zasáhl krajský soud svým závěrem o její zjevné neúspěšnosti do vlastního právního posouzení věci.

Z podané kasační stížnosti proti předmětnému rozsudku není možné bez pochyb okamžitě zjistit, že stěžovateli nemůže být ve věci vyhověno a není ji tedy možné považovat za zjevně neúspěšný návrh ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. Okolnost, že žalobce namítá vady napadeného rozsudku dle názoru krajského soudu bezdůvodně, nemůže být totiž důvodem pro odepření přístupu k tomu soudu, který jediný je oprávněn autoritativně takový úsudek učinit, tj. k Nejvyššímu správnímu soudu.

Tím, že krajský soud odůvodnil negativní rozhodnutí ve věci ustanovení zástupce právním názorem, jenž má být teprve podroben kasačnímu přezkumu a žalobcovu žádost zamítl s tvrzením, že podaná kasační stížnost nemůže být úspěšná, čímž předjímal budoucí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, zkrátil stěžovatele na jeho procesních právech, což mohlo vyústit v *de facto* odepření ústavně zaručeného práva na přístup k soudu a v porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 2 Listiny), konkrétně v žalobcově případě v podobě odnětí jedné soudní instance.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud vyhověl žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků za řízení o kasační stížnosti proti rozsudku, obsažené v kasační stížnosti proti usnesení, jímž mu byla uložena povinnost k zaplacení soudního poplatku, a dále mu pro řízení o kasační stížnosti proti předmětnému rozsudku ustanoví zástupcem advokáta, neboť jak bylo zjištěno, žalobce splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků a požadavek potřeby ochrany práv stěžovatele se v řízení o kasační stížnosti považuje vždy za splněný. Vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) pak rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

II.

Co se týče kasační stížnosti proti usnesení, jímž soud žalobci uložil povinnost k zaplacení soudního poplatku, musel se kasační soud nejprve zabývat její přípustností.

V daném případě vznikla stěžovatelova poplatková povinnost přímo ze zákona [§ 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] podáním kasační

stížnosti proti předmětnému rozsudku. Protože stěžovatel soudní poplatek nezaplatil spolu s podáním kasační stížnosti a zároveň v té době ještě nepožádal o osvobození od soudních poplatků (tak učinil i ve vztahu k řízení o kasační stížnosti proti předmětnému rozsudku až v rámci nyní posuzované kasační stížnosti), byl soud povinen vyzvat ho k zaplacení soudního poplatku, určit lhůtu, ve které tak má učinit a řádně ho poučit zejména o následku spojenému s nevyhověním této výzvě, tedy o zastavení řízení (§ 9 odst. 1, 3 zákona o soudních poplatcích). Pokud by žalobcova kasační stížnost směřovala proti takovému usnesení – výzvě, byla by nepřipustná, neboť se jedná o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.]. Kasační stížností může být účinně napadeno až případné následné usnesení o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, neboť až toto rozhodnutí je způsobilé zasáhnout do práv účastníka řízení (srov. č. 765/2006 Sb. NSS).

Krajský soud však v souzené věci zcela v rozporu se zákonem o soudních poplatcích namísto pouhé výzvy k zaplacení již splatného soudního poplatku vydal usnesení, jímž, pomine-li se mylné označení projednávané věci (namísto správného „o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského osudu v Praze ze dne 16. 3. 2005, č. j. 44 Ca 1/2005-27“ soud věc označil „o žádosti o ustanovení zástupce soudem“), nesprávně žalobci uložil novou poplatkovou povinnost „za kasační stížnost“ ve výši 3000 Kč.

Z uvedeného je zřejmé, že v tomto případě se o pouhou výzvu k zaplacení již splatného soudního poplatku nejedná: podle výroku napadeného usnesení byla žalobci výslovně uložena nová povinnost k zaplacení soudního poplatku, tedy vedle poplatkové povinnosti vzniklé podáním kasační stížnosti proti dotčenému rozsudku již druhá, byť za jedinou podanou kasační stížnost. Skutečnosti, že se nejedná o výzvu k zaplacení soudního poplatku ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích svědčí i to, že soud žalobce poučil o možnosti výkonu rozhodnutí, a to v případě, nesplnil-li by uloženou povinnost dobrovolně. Přitom následkem nezaplacení poplatku za řízení splatného podáním kasační stížnosti je ze zákona zastavení řízení a následný zánik poplatkové povinnosti (§ 9 odst. 1, 7 zákona o soudních poplatcích) a nikoli zahájení vymáhání jejího splnění. Protože napadené usnesení žalobci přímo založilo novou povinnost, nemůže se jednat o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení. Toto usnesení dále není typově ani žádným jiným rozhodnutím, proti němuž by byla kasační stížnost nepřipustná (§ 104 s. ř. s.), proto je kasační soud mohl přezkoumat.

Krajský soud dále žalobce nesprávně poučil o možnosti podat proti předmětnému usnesení odvolání, když podle § 14 zákona o soudních poplatcích proti usnesením ve věcech poplatků vydaným soudy ve správním soudnictví není odvolání přípustné. Jediným v úvahu přicházejícím opravným prostředkem může být pouze kasační stížnost (srov. č. 765/2006 Sb. NSS, dále též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, č. j. 1 Afs 55/2006-28, www.nssoud.cz). Proto kasační soud žalobcův opravný prostředek, označený jako „odvolání“ posoudil dle obsahu jako kasační stížnost.

Již z uvedeného vyplývá, že k vydání napadeného usnesení neměl krajský soud sebemenšího důvodu. Tímto rozhodnutím totiž došlo ke stanovení dvojí poplatkové povinnosti. Krajský soud však postupoval i v rozporu s § 4 odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Podle tohoto ustanovení vzniká poplatková povinnost u poplatku za řízení podáním návrhu [písm. a) až d)], schválením smíru ve smírčím řízení [písm. f)], anebo uložení povinnosti zaplatit poplatek. Uložit tuto povinnost však soud může pouze ve vyrovnacím řízení v souvislosti s rozhodnutím, jímž soud prohlásí vyrovnání za skončené

[písm. e)], dále v souvislosti s rozhodnutím soudu o návrhu na nařízení předběžného opatření [písm. g)], a v ostatních případech v souvislosti s rozhodnutím soudu o věci samé [písm. h)]. Je zřejmé, že žádný z uvedených předpokladů pro vznik poplatkové povinnosti zde nebyl, napadené usnesení je tak i z tohoto důvodu nezákonné.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadené usnesení ukládající žalobci povinnost k zaplacení soudního poplatku, které svým obsahem zcela vybočilo z obvyklé soudní praxe, jako nezákonné bez dalšího zrušil.

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

V Brně dne 27. září 2006

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu