



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. V. K.**, zastoupeného JUDr. Michalem Pacovským, advokátem se sídlem Nad Rokoskou 38, Praha 8, proti žalovanému: **Úřadu vlády České republiky**, se sídlem nábřeží E. Beneše 4, Praha 1, zast. JUDr. PhDr. Františkem Houškou, advokátem se sídlem Trístoličná 13, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2005, č. j. 5 Ca 133/2004 - 40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odměna advokáta JUDr. Michala Pacovského **s e u r č u j e** částkou 1279,30 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti nečinnosti správního orgánu.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí, že zamítnutím žádosti o ustanovení zástupce usnesením při stanovení lhůty k podání kasační stížnosti osobou podle § 105 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), když soudu bylo známo, že žalobce nemá advokáta, byl stěžovatel zbaven možnosti domáhat se toho, aby jeho základní lidská práva byla pod ochranou soudní moci. Stěžovatel dále konstatoval, že mu měl být ustanoven soudem advokát a teprve následně poté, co by se tento

seznámil s obsahem žaloby, zejména však s vyjádřením žalovaného k žalobě, mohl advokát činit úkony k ochraně práv a oprávněných zájmů stěžovatele. Stěžovatel je také toho názoru, že advokát mohl podat soudu návrh na změnu žalovaného. Žalobce se tedy domnívá, že v jeho případě mu není zaručena ochrana soudní mocí, a tvrdí, že došlo k porušení čl. 90 Ústavy a čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel dále namítá, že na základě usnesení soudu č. j. 5 Ca 133/2004 - 34 ze dne 7. 1. 2005, o zamítnutí žádosti o ustanovení právního zástupce, podal návrh ze dne 6. 2. 2005 na záměnu účastníků řízení podle § 92 odst. 2 o. s. ř. Dále konstatuje, že ve věci bylo soudem rozhodnuto před obdržení tohoto návrhu. Uvádí, že o tomto návrhu nemohl soud rozhodnout a že rozsudek ze dne 3. 2. 2005 je v neprospěch stěžovatele a brání tomu, aby stěžovatel získal rozhodnutí, která mu orgán státní správy odmítá vydat od roku 1998 (byla-li vydána podle zákona), nebo aby stěžovatel prokázal, že nebyla vydána a byl tak porušen zákon.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadené rozhodnutí městského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

II.

Žalovaný ke kasační stížnosti vyjádření nepodal.

III.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu je v ní namítán důvod odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku, zda měl být stěžovateli pro řízení o žalobě ustanoven právní zástupce, a rozhodl před tím, než mu byl doručen návrh stěžovatele na záměnu účastníků řízení. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel podal dne 2. 7. 2004 žalobu, kterou označil jako žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Uvedl, že podáním ze dne 7. 3. 2003 požádal předsedu vlády ČR, který zodpovídá za činnost ministerstev, o to, aby mu ministerstvo vnitra zaslalo listiny týkající se konkrétní trestní věci ohlášené dne 8. 7. 1998. Dále konstatoval, že žalovaný o této žádosti nerozhodl a nevyřídil ji, čímž bezdůvodně nedbá práv a oprávněných zájmů stěžovatele jako občana a je nečinný. Stěžovatel dále konstatoval, že podle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících měla být stížnost vyřízení do 30 dnů, což se nestalo. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost vyřídit jeho žádost ze dne 7. 3. 2003 o doručení požadovaných listin.

Přípisem ze dne 1. 11. 2004 podaným u městského soudu dne 4. 11. 2004 stěžovatel požádal o ustanovení právního zástupce soudem z řad advokátů k ochraně zájmů a práv. Městský soud usnesením ze dne 7. 1. 2005 tento návrh stěžovatele zamítl (toto usnesení je předmětem kasační stížnosti vedené u Nejvyššího správního soudu pod. sp. zn. 2 Ans 1/2006).

Městský soud předmětnou žalobu stěžovatele kasační stížností napadeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že podle § 79 a násl. s. ř. s. je předmětem ochrany proti nečinnosti správního orgánu subjektivní veřejné právo na to, aby správní orgán vydal rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Pasivní legitimace je dle § 79 a násl. s. ř. s. určena tvrzením žalobce v žalobě (městský soud odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003 - 9). Úřad vlády ČR, jehož v žalobě stěžovatel označil jako žalovaného dle § 28 odst. 2 zák. č. 2/1969 Sb., plní toliko úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády ČR a jejích orgánů. Není tedy správním orgánem, jemuž by bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, tj. orgánem, který by byl oprávněn vydávat jakákoli rozhodnutí ve věci samé. Nelze tedy dovodit, že v dané věci žalovaný nevydal rozhodnutí ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Městský soud dále uvedl, že vyřízení stížnosti dle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l. ani nelze považovat za rozhodnutí ve věci samé. Dodal, že stěžovatel v petitu žaloby požaduje, aby soud uložil žalovanému povinnost vyřídit žádost stěžovatele ze dne 7. 3. 2003 o doručení meritorního rozhodnutí týkající se A. O. a ekonomického subjektu E. Stěžovatel tedy podle městského soudu nepožadoval, aby soud žalovanému uložil povinnost vydat předmětné meritorní rozhodnutí, což je však jediné, čeho se může stěžovatel žalobou proti nečinnosti domáhat. Městský soud dále uvedl, že vyřízení stížnosti podle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l. nelze považovat za vydání rozhodnutí ve věci samé, takže se nelze domáhat vyřízení této stížnosti žalobou proti nečinnosti. Podle soudu v dané věci stěžovateli nesvědčilo žalobou tvrzené veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí či osvědčení, tj. právo, které je předmětem ochrany žaloby proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Proto podanou žalobu podle § 81 odst. 3 zamítl.

V.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumal v rozsahu uvedeném v kasační stížnosti a zjistil, že tato není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou týkající se neustanovení právního zástupce stěžovateli pro řízení o předmětné žalobě.

Podle § 35 odst. 7 s. ř. s. navrhovatel, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. Ustanovení zástupce je tedy vázáno na dvě podmínky, přičemž splněny musí být kumulativně obě. Od soudních poplatků byl stěžovatel osvobozen a městský soud to ani sporným ve svém rozhodnutí nečiní. Nesplnění druhé podmínky pak městský soud spatřuje v tom, že stěžovateli evidentně nesvědčilo žalobou tvrzené subjektivní právo.

Otázka, zda je třeba k ochraně jeho zájmů žalobci ustanovit advokáta, závisí na posouzení stupně závažnosti konkrétní věci dané právní úpravou reglementující oblast dotčenou uplatněným nárokem, v závislosti na dalších okolnostech. Jednou z těchto okolností může být i posouzení toho, zda má žaloba vůbec teoretickou šanci na úspěch, případně zda by odbornost advokáta mohla ovlivnit její konečné posouzení.

Podle § 79 s. ř. s. odst. 1, ten, kdo bezvysledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat

rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle odst. 2 téhož ustanovení je v tomto případě žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. V daném případě se stěžovatel domáhal toho, aby žalovaný vyřídil jeho žádost ze dne 7. 3. 2004, kterou se domáhal toho, aby tento zajistil určité jednání ministerstva vnitra ČR.

Jak již Nejvyšší správní soud judikoval: „Žalobou na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu.“ (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 - 116, zveřejněno pod č. 506/2005 Sb. NSS). Rozhodnutím ve věci samé je pak dle § 65 s. ř. s. úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti. Zásadní otázkou tak tedy je, zda žalovaný vůbec může rozhodnutí ve smyslu tohoto ustanovení vydat. Podle § 28 odst. 2 zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky v platném znění, Úřad vlády České republiky plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky a jejích orgánů. Je tedy zřejmé, že žalovaný není ve vztahu k činnosti, jíž se na něm domáhá stěžovatel, správním orgánem, jemuž by bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Vzhledem k tomu tedy *a priori* nemůže být žaloba stěžovatele podle § 79 a násl. s. ř. s. proti tomuto žalovanému úspěšná. Městský soud tudíž nepochybil, když neshledal splnění jedné ze dvou podmínek, které jsou nutné pro ustanovení právního zástupce soudem (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že úspěšnost předmětné žaloby je vyloučena, nelze předpokládat, že by v tomto případě bylo nutné stěžovateli ustanovit právního zástupce, který by na tomto faktu nemohl nic změnit. Není tedy důvodná kasační námitka stěžovatele, že mu měl být ustanoven soudem advokát a teprve následně poté, co by se tento seznámil s obsahem žaloby, zejména však s vyjádřením žalovaného k žalobě, mohl advokát činit úkony k ochraně práv a jeho oprávněných zájmů. V daném soudním řízení by následné zamítnutí žaloby nemohl zvrátit. Ustanovení právního zástupce stěžovateli tedy nebylo potřeba k ochraně jeho práv (§ 35 odst. 7 s. ř. s.).

Není důvodná ani námitka stěžovatele, že advokát mohl podat soudu návrh na změnu žalovaného. V případě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je pasivní legitimace dána v § 79 odst. 2 s. ř. s., který stanoví, že žalovaným je správní orgán, který **podle žalobního tvrzení** má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Jak plyne z dikce § 79 odst. 1 s. ř. s., musí jít o správní orgán, který měl být činný tak, že měl vydat určité rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Musí se tedy jednat pouze o jeden jediný konkrétní správní orgán, na který se zpravidla žalobce předtím obrátil a domáhal se vydání rozhodnutí resp. osvědčení, přičemž byl předtím zpravidla povinen (dával-li mu takovou možnost právní řád) vyčerpat prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanovil k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Nelze zde tedy ve své podstatě možno uvažovat o změně účastníka řízení ve smyslu § 92 zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění, neboť zde fakticky nemůže být nejasné, na který takto popsany orgán se žalobce předtím, než podal žalobu, se žádostí o vydání rozhodnutí resp. osvědčení obracel. Žaloba podle § 79 s. ř. s. nemůže mít za účel „hledání“ toho z vícero v úvahu připadajících správních orgánů, který má učinit, co žalobce po veřejné moci požaduje. Z tohoto důvodu proto je úvaha o možnosti změny účastníka řízení na straně žalovaného v řízení podle § 79 s. ř. s. ve své podstatě nemístná.

K namítanému porušení ústavně zaručených práv stěžovatele na soudní ochranu jeho práv a oprávněných zájmů Nejvyšší správní soud uvádí, že neustanovení právního zástupce (tj. právo na právní pomoc) nelze ztotožňovat s odepřením práva na soudní ochranu. Stěžovatel měl zákonnou možnost požádat o ustanovení zástupce ještě před podáním žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 2 As 2/2006, dostupné na www.nssoud.cz). Je nutné také připomenout, že právo na právní pomoc není realizováno pouze pomocí institutu ustanovení právního zástupce soudem (§ 35 odst. 7, s. ř. s., obdobně též § 30 o. s. ř.). Právní pomoc je zajištěna též zákonem 85/1996 Sb., o advokacii, byť tento způsob přináší na žadatele o právní pomoc jisté potíže (podání žádosti, osvědčení zákonem stanovených podmínek apod.). Jak v jednom ze svých rozhodnutí uvedl Ústavní soud: „*Je totiž věcí státu a nikoliv subjektivních představ žadatele o právní pomoc, za jakých podmínek a jakým způsobem je - i nemajetným žadatelům - poskytnutí právní pomoci zabezpečeno; posuzováno ústavními aspekty nelze současné úpravě poskytování právní pomoci nic vytknout*“ (Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 17. března 1998 sp. zn. III. ÚS 296/97, zveřejněno pod č. 2020/1998 Sb. r. u .s.). Tato námitka stěžovatele tedy není důvodná.

Vadou řízení samozřejmě pak není skutečnost, že městský soud rozhodl ve věci samé před doručením návrhu stěžovatele na záměnu žalovaného. Ani tato kasační námitka tudíž není důvodná.

VI.

Nejvyšší správní soud tedy nezjistil naplnění žádných z důvodů kasační stížnosti uplatňovaných stěžovatelem a kasační stížnost proto podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

VII.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, zásadně by mu tedy příslušela náhrada nákladů řízení. Náklady řízení v podobě náhrady nákladů na zastoupení advokátem však nelze u rozsáhlé státní instituce, jakou je Úřad vlády, vybavený odborným aparátem čítajícím mimo jiné i řadu právnícky vzdělaných osob, v tomto případě považovat za účelně vynaložené. Soud proto žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Na okraj nutno poznamenat, že advokát žalovaného nebyl v řízení o kasační stížnosti aktivní, neboť k ní ani nepodal vyjádření.

Advokátu stěžovatele, ustanovenému usnesením městského soudu ze dne 20. 9. 2005, č. j. 5 Ca 133/2004 - 67, přiznal Nejvyšší správní soud odměnu za zastupování v řízení o kasační stížnosti, a sice 1 x 1000 Kč za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. b) (tímto úkonem byla první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení, je-li klientovi zástupce ustanoven soudem) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“), a na to navázaný paušál 1x 75 Kč podle § 13 odst. 3 AT. Advokát stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty. Nejvyšší správní soud mu proto přiznal též náhradu částky zaplacené na tuto daň (viz § 35 odst. 8, § 57 odst. 2 s. ř. s., § 23a zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zák. o advokacii“), tedy 204,30 Kč (19 % z částky 1075 Kč), celkem tedy 1279,30 Kč.

Advokát stěžovatele ve svém připsu ze dne 2. 1. 2007 požadoval přiznat odměnu za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, seznámení se spisem), ovšem Nejvyšší správní soud shledal, že advokát poskytl toliko jeden úkon právní služby – studium spisu na soudě totiž v jeho případě nelze subsumovat pod ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) AT, jak se zřejmě advokát domníval, a to ani cestou jeho užití podle § 11 odst. 3 AT, nýbrž je nutno je považovat za součást přípravy zastoupení ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) AT; rozhodujícím rozdílem zde je, že advokát spis studoval za účelem seznámení se s věcí a přípravou zastoupení, a nikoli poté, co by ve věci již předtím činil určité úkony a spis studoval v pozdější fázi svého angažmá pro stěžovatele. Úkon podle § 11 odst. 1 písm. b) AT [obdobně i úkon podle písm. a) téhož odstavce] v sobě totiž zásadně zahrnuje určitý provázaný soubor dílčích činností advokáta při převzetí případu a přípravě zastoupení, zejména pak takové činnosti jako úvodní pohovor se zastoupeným a seznámení se s případem, čítaje v to i studium relevantních podkladů, včetně těch, které jsou obsaženy v soudním spise. Jeho základní určující charakteristikou je účel (příprava zastoupení) a to, že se děje v úvodní fázi poskytování právní služby. Úkon podle § 11 odst. 1 písm. f) AT (který je zjevně vázán na trestní řízení), jakož i úkon v řízení občanskoprávním či v řízení podle s. ř. s., který by svou povahou a účelem byl úkonu podle § 11 odst. 1 písm. f) AT nejbližší, se bude od úkonu podle § 11 odst. 1 písm. a) či b) AT lišit právě tím, že nepůjde o přípravu zastoupení jako takového, nýbrž zpravidla o rekapitulaci výsledků dosavadního řízení a přípravu na jeho další fázi, a že obvykle nebude poskytován v úvodní fázi zastoupení. Advokát ve výše uvedeném připsu požadoval za jeden úkon 2.100,- Kč. Nejvyšší správní soud upozorňuje na skutečnost, že jím provedené činnosti se odehrály (studium spisu např. dne 17. 10. 2005) ještě před účinností vyhl. č. 276/2006 Sb. (1. 9. 2006), kterou se měnil AT. Podle článku II. tohoto předpisu za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle dosavadních právních předpisů. Jelikož právní služby lze z hlediska odměny za ně poskytované bez problémů členit na jednotlivé úkony podle § 11 AT, je rovněž na místě „hodnotit“ tyto úkony podle starého a nového práva v závislosti na tom, kdy byly poskytnuty (tj. zda za účinnosti staré úpravy, nebo již za účinnosti úpravy nové). V AT účinném pro předmětný úkon právní služby, tedy v jeho starém znění, je pak jeden úkon ohodnocen částkou 1.000 Kč [§ 9 odst. 3 písm. f) a § 7 AT].

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

V Brně dne 30. ledna 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu