



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 žalobkyně: **E. P.**, zastoupené Mgr. Dagmar Dřimalovou, advokátkou se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **České advokátní komoře**, se sídlem Národní třída 16, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2005, č. j. 3 Nc 1039/2005 - 21,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2005, č. j. Nc 1039/2005 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností brojila žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) proti výše uvedenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byl odmítnut její návrh, podaný u tohoto soudu dne 17. 1. 2005.

Ve své kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že nesouhlasí se závěrem soudu, že její návrh na ustanovení advokáta je předčasný, neboť doposud žádnou žalobu proti žalovanému nepředložila. Soud dle stěžovatelky zcela opomenul ust. § 35 odst. 7 posl. souvětí zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), které stanoví, že požádá-li účastník o ustanovení zástupce, do právní moci rozhodnutí o této žádosti neplyne lhůta k podání návrhu na zahájení řízení. Je tedy zřejmé, že žádost je přípustná už před zahájením řízení. Stěžovatelka dále upozornila, že stejný názor je obsažen i v odborné literatuře (*Brothánková L., Žiškova M. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Linde 2004, str. 68*). Nepodložené je dle stěžovatelky rovněž tvrzení, že neupřesnila skutečnosti, kdo je žalobcem, kdo je žalovaným a co je předmětem řízení, protože tyto skutečnosti uvedla už v žádosti v úvodu dotazníku a potvrdila ve vyjádření z 24. 5. 2005.

V doplnění své kasační stížnosti stěžovatelka prostřednictvím své právní zástupkyně uvedla, že se v souladu s usnesením Ústavního soudu, sp. zn. ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 172/04, obrátila na soud s žádostí o ustanovení právního zástupce k podání návrhu na zahájení řízení, a to ve smyslu ust. § 35 odst. 7 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka zamýšlela podat žalobu ve smyslu ustanovení hlavy II. s. ř. s., domnívá se, že žádost o ustanovení právního zástupce za účelem sepsání správného typu žaloby je přípustná ještě před podáním návrhu na zahájení řízení, neboť v opačném případě by si stěžovatelka mohla předmětnou žalobu podat sama, avšak vzhledem k tomu, že nemá právnické vzdělání, obrátila se v souladu s výše citovaným usnesením Ústavního soudu na městský soud. Stěžovatelka dále zopakovala, že ve svých vyjádřeních upřesnila, kdo jsou jednotliví účastníci i co je předmětem řízení.

S ohledem na tyto skutečnosti tedy stěžovatelka spatřuje důvody pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s a navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

II.

Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti 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. e), s. ř. s., neboť stěžovatelka namítá, že její návrh (žádost o ustanovení advokáta) neměl být odmítnut jako předčasný. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti: Rozhodnutím žalovaného byl stěžovatelce na základě její žádosti o poskytnutí právní služby určen advokát JUDr. M. D. z P. Tento advokát vypracoval právní rozbor, ve kterém dovodil, že nároky stěžovatelky nejsou v souladu s právním řádem a že by jejich uplatňování bylo neúspěšné. Stěžovatelka se s tímto posouzením neztotožnila a podala dne 5. 3. 2004 u žalovaného stížnost na tohoto advokáta. Zároveň ještě předtím, a sice v den, kdy jí JUDr. D. předložil právní rozbor, podala stěžovatelka České advokátní komoře žádost o ustanovení jiného advokáta. Dne 17. 3. 2004 pak podala ústavní stížnost s návrhem, aby Ústavní soud uložil žalovanému, aby stěžovatelce určil náhradního advokáta. O této ústavní stížnosti rozhodl Ústavní soud svým usnesením ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 172/2004, ve kterém ústavní stížnost stěžovatelky odmítl. V tomto usnesení uvedl, že stěžovatelka nevyčerpala všechny procesní prostředky, které jí s. ř. s. k ochraně práva poskytuje.

Dne 17. 1. 2005 stěžovatelka u městského soudu podala žádost o ustanovení advokáta k podání návrhu na zahájení řízení. V tomto podání zrekapitulovala výše uvedené skutečnosti. Městský soud usnesením ze dne 20. 1. 2005, č. j. Nc 1005/2005 - 9, stěžovatelku vyzval k doplnění tohoto podání. Stěžovatelka dopisem ze dne 9. 2. 2005 sdělila, že její podání je žádostí o ustanovení advokáta k podání žaloby. Dále sdělila, že z jejího podání je dostatečně určující, kdo je žalovaný, předmět řízení a skutkové okolnosti. Stěžovatelce bylo

dále zasláno poučení podle § 8 odst. 5 s. ř. s. a podle § 51 s. ř. s. Na toto poučení reagovala dopisem ze dne 24. 5. 2005, v němž uvedla, že její dopis nebyl míněn v době sepsání jako žaloba. Jednalo se pouze o žádost o ustanovení advokáta.

Tento její návrh městský soud v Praze kasační stížností napadeným usnesením odmítl. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že podání učiněné stěžovatelkou dne 17. 1. 2004 není žalobou ve správním soudnictví. Sama stěžovatelka v něm uvedla, že její podání je pouze žádostí o ustanovení advokáta pro sepsání zamýšlené žaloby. Městský soud proto dospěl k závěru, že se jedná o předčasně podaný návrh na ustanovení zástupce podle § 35 odst. 7 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je zřejmé, že se zástupce ustanovuje v určité věci, v níž se i zkoumá, zda je ustanovení zástupce třeba k ochraně práv navrhovatele. Tento zástupce se ustanovuje pro určité řízení. Interpretaci, kterou městský soud v této věci vytvořil, tj. že stěžovatelka je žalobkyní a žalovaná je Česká advokátní komora, navrhovatelka nepřijala a ani na výzvu soudu své podání v tomto směru neupřesnila. Městský soud dále uvedl, že je tedy třeba vycházet z toho, že navrhovatelka žalobu nepodala a její podání je pouze žádostí o ustanovení zástupce bez uvedení předmětu řízení. Podle ustanovení § 32 s. ř. s. je řízení zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu. Návrh soudu nebyl dosud doručen, a je tedy zřejmé, že řízení ve věci, v níž by měla být stěžovatelka zastoupena ustanoveným advokátem, nebylo zahájeno. Proto se jeví podání žádosti stěžovatelky jako předčasné. Městský soud tedy návrh stěžovatelky dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato je důvodná.

Předmětem sporu je otázka, zda je možné požádat soud o ustanovení advokáta ještě před zahájením řízení, tj. před podáním žaloby, a z toho vyplývající otázka, zda je návrh stěžovatelky předčasný.

Jedním ze základních znaků právního státu je, že rozhodování veřejné moci o právech a povinnostech soukromých osob se musí dít procedurou, ve které absentuje libovůle a která soukromým osobám skýtá dostatečné záruky k hájení jejich právní pozice. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatelky, že k ustanovení advokáta soudem může dojít již před podáním žaloby. Podle čl. 37 odst. 2 LZPS *každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.* To je nezbytné pro zachování principu rovnosti účastníků v jejich procesním postavení a možnostech, judikaturou Evropského soudu pro lidská práva často nazývaného „rovností zbraní“ (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 17. 1. 1970 ve věci Delcourt proti Belgii, A 11 (1970), dostupný na <http://cmiskp.echr.coe.int>). Pojem „počátku řízení“ v uvedeném ustanovení LZPS je relativně autonomním pojmem ústavního práva, reflektujícím smysl a účel poskytnutí právní pomoci, jímž je zajištění efektivní možnosti k hájení právní pozice fyzické či právnické osoby, a nelze jej bez dalšího ztotožňovat s obdobně znějícími pojmy jednotlivých procesních kodexů, např. s pojmem „zahájení řízení“. V určitých případech tak „počátek řízení“ podle čl. 37 odst. 2 LZPS je okamžikem dřívějším než „zahájení řízení“ např. podle § 32 s. ř. s., zejména pak tehdy, když se osoba, jež se hodlá obrátit na soud, nachází ve stavu vážné a objektivní (tj. složitosti věci či jejího právního postavení dané) nejistoty o tom, jakým konkrétním procesním postupem má svoji právní pozici hájit. Tato zásada nachází ve správním soudnictví své vyjádření v § 35 odst. 7 s. ř. s., který stanoví, že *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. (...)Požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení. Aby mohl být navrhovatelem ustanoven zástupce, musí dojít ke kumulativnímu splnění dvou podmínek. První podmínkou je, že u navrhovatele jsou splněny předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, druhou podmínkou je, že ustanovení zástupce je třeba k ochraně navrhovatelových práv.

Ve správním soudnictví je právě podání žaloby velmi složitým a často nejdůležitějším úkonem, který musí navrhovatel učinit. Pro podání žalobního návrhu jsou stanoveny poměrně přísné podmínky (lhůta pro podání žaloby apod.) a tento úkon klade velké nároky na právní erudici navrhovatele. Následkem špatně podaného žalobního návrhu se navrhovatel může snadno dostat do situace, kterou již nebude možné napravit. Výše uvedeným principem rovnosti zbraní se rozumí mj. to, že žádná ze stran procesu nesmí mít podstatnou výhodu vůči protistraně. Je nutné si uvědomit, že na straně žalovaného obvykle stojí subjekt, jež je k soudnímu řízení nepoměrně odborněji vybaven a v předcházejícím řízení byl vůči účastníkovi v nadřazeném postavení [srov. k tomu důvodovou zprávu k tomuto ustanovení s. ř. s.: „*Osnova považuje za zvlášť důležité explicitní vyjádření principu rovného postavení účastníků v řízení, kde zpravidla proti sobě stojí fyzická nebo právnická osoba a správní orgán; jejich postavení v předcházejícím řízení (před správním orgánem) bylo diametrálně odlišné. V souvislosti s tím je třeba založit povinnost soudu zajistit účastníkům k uplatnění práv stejné možnosti, až po osvobození od soudních poplatků a bezplatné zastoupení advokátem.*“ (dle: Důvodová zpráva k návrhu zákona o soudním řízení správním. Zvláštní část. K § 31 až § 38, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 3. volební období, sněmovní tisk 1080/0)]. V případě stěžovatelky se dokonce jedná o advokátní komoru, o jejímž odborném vybavení k zastupování před soudem nelze pochybovat. K zajištění toho, aby poskytnutá právní pomoc mohla působit reálně od počátku řízení a byla tak dodržena ústavně zaručená práva navrhovatele, je nutné připustit ustanovení zástupce již před podáním návrhu. Argumentem pro tento výklad předmětného ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s. je i jeho poslední věta, která v okamžiku podání návrhu na ustanovení zástupce staví lhůty k podání návrhu na zahájení řízení. Z toho jednoznačně vyplývá vůle zákonodárce umožnit ustanovení zástupce již před podáním návrhu na zahájení řízení. Stejný názor se vyskytuje i v odborné literatuře (srov. *Brothánková L., Žiškova M.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Linde 2004, str. 68*). Uvedený výklad § 35 odst. 7 s. ř. s. také lze považovat za výklad ústavně konformní, když nevhodnějším způsobem zajišťuje možnost právní pomoci v řízení před soudem již od – ve smyslu čl. 37 odst. 2 LZPS ústavněprávně chápaného – „počátku řízení“.

Nejvyšší správní soud pro podporu svého názoru odkazuje též na řízení dle zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, kde je ustanovení zástupce navrhovatelem na jeho žádost upraveno v § 30 obdobně. I zde odborná literatura jednotně připouští ustanovení zástupce nejen v řízení již zahájeném, ale i před zahájením řízení, jestliže navrhovatel hodlá prostřednictvím ustanoveného zástupce podat návrh na zahájení řízení (srov. např. *Bureš J., Drápal L., Krčmář Z., Mazanec M.: Občanský soudní řád. Komentář. I. díl. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 113; srov. dále Winterová. A. a kol. Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou. 2. vydání. Praha: Linde 2005, str. 63*).

Z těchto důvodů městský soud neměl návrh stěžovatelky odmítnout jako předčasný, ale měl se zabývat otázkou, zda splňuje podmínky uvedené v ust. § 35 odst. 7 s. ř. s.

Je nesporné, že při posuzování toho, zda soud zástupce navrhovatelí ustanoví již před podáním návrhu, se soud musí velmi důkladně zabývat otázkou, zda je to nezbytné k ochraně jeho práv. Povinností navrhovatele je ve své žádosti poměrně přesně vymezit, co má být předmětem řízení, jež hodlá zahájit, a z čeho usuzuje, že došlo k porušení jeho veřejných subjektivních práv. Jinak by nebylo možné dovodit splnění jedné ze dvou podmínek, jež § 35 odst. 7 s. ř. s. určuje. V případě stěžovatelky, která byla na podání žaloby dle s. ř. s. ve své postatě odkázána odůvodněním výše uvedeného usnesení Ústavního soudu, ve svém návrhu podrobně popsala skutkový stav a je nesporné, čeho se v následujícím řízení dožaduje (toho, aby jí Česká advokátní komora určila jiného advokáta, než jaký jí byl předtím jejím rozhodnutím určen), lze výše uvedené mít za dostatečně prokázané.

VII.

Stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu přípisem ze dne 15. 6. 2006 sdělila, že vznáší námitku podjatosti soudce 1. senátu JUDr. J. B. Vzhledem k tomu, že se uvedený soudce na rozhodování kasační stížnosti stěžovatelky nepodílel (to připadalo v úvahu toliko pro případ, že by bylo nutno zastoupit některého ze soudců zařazených ve 2. senátu Nejvyššího správního soudu), touto námitkou se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť byla bezpředmětná.

VI.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost stěžovatelky byla důvodná [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Na městském soudu tedy nyní bude, aby posoudil, zda stěžovatelka splňuje podmínky dle ust. § 35 odst. 7 s. ř. s.; přitom zejména neopomene respektovat, co řekl Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozsudku v posledním odstavci sub V.

V novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. září 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu