

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Michala Mazance, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Vojtěcha Šimíčka, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **RNDr. J. Š.**, proti žalovanému: **Okresní úřad v Hodoníně**, se sídlem Hodonín, Národní třída 25, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2004, č. j. 30 Ca 33/2002 – 60, jímž byla zamítnuta její žádost o ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o kasační stížnosti proti usnesení téhož soudu ze dne 27. 2. 2004, č. j. 30 Ca 33/2002 – 42,

t a k t o :

- I.** Usnesení, kterým se zamítá žádost o ustanovení zástupce (§ 35 odst. 8 s. ř. s.), **m u s í** obsahovat odůvodnění.
- II.** Věc **s e v r a c í** osmému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 27. 2. 2004, č. j. 30 Ca 33/2002-42, odmítl žalobu žalobkyně směřující proti Okresnímu úřadu v Hodoníně, referátu regionálního rozvoje, které mělo být vydáno cestou právní fikce ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 věty druhé zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a rozhodl dále, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně jako stěžovatelka včas kasační stížnost. Podáním ze dne 9. 4. 2004 žádala o osvobození od soudních poplatků a současně o ustanovení advokáta pro řízení o této kasační stížnosti. Svou žádost odůvodnila tím, že její měsíční příjem jí umožňuje jen s obtížemi pokrýt životní náklady, a dále tím, že se jí nepodařilo advokáta pro zastupování v této věci zajistit.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 28. 5. 2004, č. j. 30 Ca 33/2002–60, rozhodl tak, že I. zamítl žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků a II. zamítl návrh stěžovatelky na ustanovení zástupce pro řízení před soudem. Usnesení neobsahuje odůvodnění. V části usnesení označené „k odůvodnění“ je uvedeno, že podle ustanovení § 55 odst. 4 zák. č. 150/2002 Sb. – soudní řád správní, dále jen s. ř. s. se od odůvodnění tohoto usnesení upouští.

Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka včas kasační stížnost, v níž poukazovala na ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je soud povinen poskytnout účastníkům řízení stejné možnosti uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném proto, aby v řízení neutrpěli újmu. Namítala, že napadeným usnesením jí však soud klade nepřekonatelnou překážku v uplatnění jejich práv před Nejvyšším správním soudem z hlediska ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. Poukazovala na to, že se jí pro řízení o kasační stížnosti proti usnesení, jímž byla její žaloba odmítnuta, nepodařilo sehnat advokáta, a její měsíční příjem činí cca 5000 Kč. Uvedla dále, že v žalobním řízení v této věci jí soud advokáta ustanovil. Napadeným usnesením o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce pro ni řízení končí. Z toho důvodu postrádá i odůvodnění výroku citovaného usnesení, protože situace neodpovídá stavu popsanému v § 55 odst. 4 s. ř. s. Navrhovala, aby jí byl zástupce ustanoven.

Rozhodující tříčlenný senát při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru Nejvyššího správního soudu obsaženého v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 6 As 27/2005–61, a rovněž od právního názoru Nejvyššího správního soudu uvedeného v rozsudku ze dne 29. 3. 2005, č. j. 4 Azs 32/2005–64. Sporná je právní otázka, zda je nutné odůvodnit usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce v řízení před správním soudem podle § 35 odst. 7 s. ř. s., a jakým způsobem má Nejvyšší správní soud při přezkumu takového usnesení postupovat (nyní § 35 odst. 8 s. ř. s.).

II.

Předkládající senát poukázal na dva rozsudky, které řešily obdobnou problematiku. V prvním případě šlo o rozsudek ze dne 29. 3. 2005, č. j. 4 Azs 32/2005–64, kdy Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě, které nebylo odůvodněno s odkazem na § 55 odst. 4 s. ř. s., a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. V tomto rozsudku byl vysloven právní názor, podle něhož v řízení, v němž je rozhodnutí soudu o podaném, byť jen procesním návrhu, závislé na posouzení zákonných předpokladů, musí usnesení o zamítnutí takového návrhu obsahovat odůvodnění, třebaže se jím řízení nekončí a účastník se neukládá žádná povinnost; nejde proto o případ upravený v § 55 odst. 4 s. ř. s. Nedostatek odůvodnění takového rozhodnutí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ve druhém případě se jednalo o rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 6 As 27/2005–61, kdy v právně obdobné věci bylo usnesení krajského soudu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení, přičemž v právním názoru bylo vysloveno, že „rozhodování o žádosti stěžovatele o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti je samostatným řízením a rozhodnutím soudu, kterým byl takový návrh zamítnut, se řízení končí. Usnesení soudu proto musí obsahovat odůvodnění (§ 55 odst. 4 s. ř. s.)“.

Předkládající senát považoval právní názor obsažený v prvně uvedeném rozsudku za jdoucí proti výslovnému znění zákona, je argumentačně neobhajitelný, protože každé rozhodnutí soudu je závislé na posouzení zákonných předpokladů; soudy totiž mohou rozhodovat jen tam, kde jim to zákon umožňuje. Každé rozhodnutí může být vydáno jen při splnění předpokladů, které stanoví zákon. Při akceptování judikátu by ustanovení § 55 odst. 4 s. ř. s. (a obdobná ustanovení v jiných procesních předpisech) neměla vůbec užití.

Konstrukci druhého právního názoru o tom, že řízení o žádosti o osvobození od soudních poplatků je samostatným řízením, považoval předkládající senát za zřetelně

účelovou, neboť takové řízení samo o sobě žádný „samostatný“ význam nemá a mít nemůže; jde o typické rozhodnutí o jednom z procesních návrhů v rámci řízení o jediné věci, jichž mohou být do skončení věci učiněny desítky.

Podle názoru osmého senátu se nabízely pro řešení dvě úvahy. Zaprvé lze uvažovat o změně dosavadní judikatury a rozhodnutím rozšířeného senátu judikovat, že ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. je kasační stížnost proti usnesení o zamítnutí žádosti účastníka řízení nepřipustná, neboť se jedná toliko o rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení. Druhá varianta, ke které se osmý senát klonil spíše, vychází z úvahy o tom, že krajskému soudu nelze vytýkat vadu (nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů), spočívající v jednoznačně zákonném postupu. Nezbyvá tedy, než aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost projednal věcně. Důvody, pro které krajský soud žalobu zamítl, mají být (musejí být) ze spisu seznatelné, byť i odůvodnění rozhodnutí ve shodě se zákonem bude chybět. Nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí sice nastat může, ale jen tam, kde důvody neobsahuje ani spis, případně tam, kde takové důvody budou v rozporu se spisem.

III.

Z obsahu spisu plyne, že stěžovatelka v rámci řízení o kasační stížnosti v souvislosti se žádostí o osvobození od soudních poplatků předložila vzor č. 060 „potvrzení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech v žádosti o osvobození od soudních poplatků“. Z tohoto potvrzení ze dne 19. 5. 2004 plyne, že průměrný měsíční čistý výdělek žadatelky za kalendářní čtvrtletí 1/2004 činil 4941 Kč (potvrzeno zaměstnavatelem – Laboratorní diagnostika Veselí nad Moravou). Stěžovatelka dále pobírala příspěvek na bydlení ve výši 83 Kč měsíčně. V osobním majetku má byt 1 + 1 v celkové výměře 34,4 m². Z obsahu spisu plyne mj. i to, že v žalobním řízení, tedy v řízení před krajským soudem, byla k žádosti stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce z řad advokátů, stěžovatelce ustanovena usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 5. 3. 2002, č. j. 30 Ca 33/2002–15, zástupkyně JUDr. Iveta Slezáková, advokátka (§ 30 odst. 1 a 2, § 250 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále jen o. s. ř., v tehdy platném znění).

IV.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu považoval za stěžejní pro posouzení věci zodpovězení otázky, zda usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce lze podřadit pod ustanovení § 55 odst. 4 s. ř. s., či nikoliv.

Koncepce podmínek pro ustanovení zástupce je uvedena v ustanovení § 35 odst. 8 (dříve § 35 odst. 7) s. ř. s., věty první; tak, že stěžovateli, 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.

Z předkládací zprávy osmého senátu pak vyplývá, že tento senát považoval usnesení o zamítnutí takové žádosti za usnesení, jímž se řízení nekončí a jímž se neukládá nikomu povinnost, tedy za usnesení, které nemusí obsahovat odůvodnění (§ 55 odst. 4 s. ř. s.).

Rozšířený senát však dospěl k závěru, že tomu tak není.

Vycházel v první řadě ze srovnání právní úpravy rozhodnutí, která nemusejí obsahovat odůvodnění, obsažených v jiných právních odvětvích.

Podle zákona č. 141/1961 Sb. v platném znění (o trestním řízení soudním – dále jen „trestní řád“), nemusí odůvodnění obsahovat zjednodušený písemný rozsudek vydávaný v řízení před samosoudcem (§ 314d odst. 3 trestního řádu). Zjednodušený písemný rozsudek lze vydat tehdy, jestliže se po vyhlášení rozsudku státní zástupce a obviněný vzdali odvolání, nebo prohlášení o tom, že se vzdávají odvolání, učinili ve lhůtě, kterou jim samosoudce stanovil.

Podle § 134 odst. 3 trestního řádu ve vykonávacím řízení může soud I. stupně vyhotovit zjednodušené usnesení, jestliže se po vyhlášení ve veřejném zasedání obviněný, nebo jiná oprávněná osoba a státní zástupce se vzdali práva stížnosti. Zjednodušené usnesení neobsahuje odůvodnění.

Podle § 169 odst. 2 o. s. ř. písemné vyhotovení usnesení, kterým se zcela vyhovuje návrhu, jemuž nikdo neodporoval, nebo usnesení, které se týká vedení řízení, a nebo usnesení podle § 104a nemusí obsahovat odůvodnění.

Mezi usnesení, která lze podřadit posledně citovanému ustanovení, je řazeno i usnesení soudu I. stupně, jímž byl nařízen výkon rozhodnutí. Dosavadní judikatura však stanoví, že vyjádří-li se povinný ještě před nařízením výkonu rozhodnutí a namítá, že předpoklady pro nařízení exekuce splněny nejsou, je povinností soudu se s těmito argumenty vypořádat a rozhodnutí odůvodnit, i když návrhu oprávněného bylo zcela vyhověno (SJ 15/1997).

Podle výkladu uvedeného v učebnici Civilní právo procesní, [A. Wintevová a kol. 3. aktualizované a přepracované vydání (vydáno Linde Praha a. s. 2004)] není pojem usnesení o vedení řízení v zákoně vymezen a je třeba zkoumat v každém konkrétním případě, zda dané usnesení má povahu usnesení o vedení řízení, či nikoliv, a to podle obsahu a významu usnesení, a zejména podle toho, zda dané usnesení zasahuje do práv účastníka. Jde o usnesení, jímž soud není vázán a může je kdykoliv změnit, nebo vydat usnesení, v němž rozhodne jinak. Příkladem usnesení o vedení řízení je usnesení o odročení jednání (§ 115 o. s. ř.), usnesení o ustanovení znalce (§ 127 o. s. ř.), usnesení o prominutí pořádkové pokuty (§ 53 odst. 2 o. s. ř.) atd. Naproti tomu nebude usnesením o vedení řízení usnesení o uložení pořádkové pokuty (§ 53 odst. 1 o. s. ř.), neboť takové rozhodnutí může přivodit účastníkovi vážnější újmu na jeho právech.

Z výše uvedeného plyne, že rozhodnutí, u nichž procesní úprava jiných právních odvětví nestanoví povinnost jejich odůvodnění, jsou rozhodnutími, která významně nezasahují do práv účastníků řízení, a není zde předpoklad ani dalšího jejich přezkoumání soudy vyššího stupně. Účastníci ostatně zpravidla dají i projevem vůle najevo, že jsou s výsledkem řízení srozuměni a nebudou využívat procesních prostředků, aby rozhodnutí napadli a dosáhli tak jeho změny či zrušení. Postup soudu předcházející vydání takových rozhodnutí a jejich důvody jsou zcela zjevné a odůvodnění takových rozhodnutí by nebylo přínosné ani pro účastníky, neboť by mělo pouze formální charakter.

Rozhodnutí (usnesení) o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce však takový charakter nemá. Jak již bylo výše naznačeno, k tomu, aby byl stěžovateli ustanoven zástupce, je třeba, aby byly současně splněny dvě podmínky, a to předpoklad, že účastník bude osvobozen od soudních poplatků, a dále vyžaduje-li to ochrana jeho práv. Posouzení těchto podmínek předpokládá určitou činnost a postup soudu vyúsťující v úvahu a závěr, který může

postavení účastníka řízení významně ovlivnit. Nelze totiž přehlédnout, že ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. je realizací článku 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány, či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Případné negativní rozhodnutí může ve svých důsledcích znamenat, že účastník řízení, a to právě v řízení o kasační stížnosti, nebude moci v řízení pokračovat, resp. nebude se moci dovolávat meritorního rozhodnutí před Nejvyšším správním soudem.

Je třeba dále vycházet i z toho, že je-li ustanovení zástupce vázáno na splnění více než jedné zákonné podmínky, pak by měl mít účastník právo vědět, kterou z podmínek stanovených zákonem podle názoru soudu nesplnil a z jakých důvodů. Tento požadavek má ostatně své opodstatnění i ve vztahu k rozhodovací činnosti přezkumného soudu, neboť i ten by měl seznat, jakými úvahami byl veden krajský soud v případě negativního rozhodnutí o žádosti účastníka řízení.

Byť tedy rozhodnutí o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce je rozhodnutím, jímž se řízení nekončí a jakkoliv by ho bylo možno formálně posoudit jako rozhodnutí, jímž se nikomu neukládá povinnost, nelze takové rozhodnutí se zřetelem k jeho významu a možnému výraznému zásahu do práv účastníka řadit mezi rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění. Bylo-li by totiž rozhodnutí o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce podřazeno pod rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění, nastala by situace, kdy v různých řízeních před soudy téhož státu by s účastníky v obdobné procesní situaci bylo zacházeno různě, aniž by byly zřejmé důvody pro takový postup, neboť usnesení podle § 30 o. s. ř., podle něhož se rozhoduje o ustanovení zástupce v občanském soudním řízení, nemá charakter rozhodnutí vymezených v ustanovení § 169 odst. 2 o. s. ř., a musí být tedy odůvodněno.

V.

Na podporu tohoto názoru rozšířený senát poukazuje na zásady vyplývající z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, kdy např. v rozsudku ze dne 21. 1. 1999 ve věci *Garcia Ruiz v. Španělsko*, je uvedeno, že „podle ustálené judikatury soudu, odrážející princip související s řádným chodem spravedlnosti, soudní rozhodnutí musejí v dostatečné míře uvádět důvody, na nichž jsou založena“. Dále je možno připomenout rozsudek *Ruiz Torija a Hiro Balani proti Španělsku*, 1994, *Higginsová a další proti Francii*, 1998, podle nichž se rozsah této povinnosti může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého případu. Je nutné rovněž připomenout závěr, že ačkoliv článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod soudy zavazuje, aby svá rozhodnutí odůvodňovaly, tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument (viz *Van Hurk proti Nizozemí*, 1994). Odvolací soud se tak při zamítnutí odvolání v principu může omezit na převzetí odůvodnění nižšího soudu (viz *Helle proti Finsku*, 1997).

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 492/03 ze dne 23. 6. 2006, jímž bylo zrušeno usnesení Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání, které neobsahovalo odůvodnění s poukazem na § 243c odst. 2 o. s. ř., ve znění před vyhlášením zrušujícího nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/03, publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 153/2004 Sb., „právo na soudní ochranu (článek 36 a následující Listiny) patří k základním rysům právního státu (článek 1 odst. 1 Ústavy ČR), a představuje tak procesní rámec tohoto základního principu každého demokratického státu. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu ohledně přezkoumatelnosti rozhodnutí obecných soudů je nutnost řádného odůvodnění rozhodnutí

obecných soudů esenciální podmínkou ústavně konformního rozhodnutí, které je v souladu s ustanovením článku 36 odst. 1 Listiny“. Nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném a procesně právním a hmotně právním rámci. Procesně právní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z článku 36 a následujících Listiny, jakož i z článku 1 Ústavy. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (§ 157 odst. 1 o. s. ř.), a to způsobem zakotveným v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. V případě, kdy jsou právní závěry soudu v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními nebo z nich v žádné možné interpretaci soudního rozhodnutí nevyplývají, nutno takovéto rozhodnutí považovat za stojící v rozporu s článkem 36 odst. 1 Listiny, jakož i článkem 1 Ústavy (nález sp. zn. III. ÚS 94/97, Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 8, Praha, C. H. Beck 1998, strana 287).

Pro posuzovanou věc by mohl být do jisté míry významný i nález Ústavního soudu sp. zn. III. 206/998 (Sbírka nálezů a usnesení ÚS ČR, svazek 11, č. 80), ve kterém Ústavní soud uvedl, že součástí ústavního rámce nezávislosti soudů je jejich povinnost dbát rovnosti právě plynoucí z článku 1 Listiny. Rovnost v právech ve vztahu k obecným soudům zakládá tudíž, kromě jiného, právo na stejné rozhodování ve stejných věcech a zároveň vylučuje libovůli při aplikaci práva.

VI.

Při akceptaci výše uvedených zásad je možné dojít pouze k jedinému závěru, a to k tomu, že rozhodnutí (usnesení) o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce musí obsahovat odůvodnění. Především je právem účastníka vědět, proč nesplňuje podmínky, které zákon předpokládá proto, aby jeho žádosti bylo vyhověno, a z jakých důvodů si musí zvolit zástupce sám. Uvedený závěr má své opodstatnění mj. i pro případ, kdy bude žádost např. zamítnuta z důvodů uvedených v ustanovení § 36 odst. 3 věty druhé s. ř. s., tedy proto, že návrh zjevně nemůže být úspěšný. Povinnost krajských soudů odůvodňovat takové rozhodnutí není v rozporu ani s cílem rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť zcela postačuje, třeba jen stručná, ale zřetelná úvaha, která vedla soud k závěru, že žadatel podmínky uvedené v zákoně nesplňuje. Odůvodnění takového rozhodnutí pak bude mít zcela nepochybně význam i pro přezkumný soud, neboť z neodůvodněného rozhodnutí nelze seznat postup úvah krajského soudu. Tento postup se dá pouze dovozovat, což v případě takového rozhodnutí, které výrazně zasahuje do právní sféry účastníka řízení z hlediska možnosti přístupu k soudu, není namístě.

Nutno tedy uzavřít, že rozhodnutí soudu o zamítnutí žádosti navrhovatele o ustanovení zástupce nelze podřadit pod rozhodnutí uvedená v § 55 odst. 4 s. ř. s., neboť byť jde o rozhodnutí, jímž se řízení nekončí, nelze tvrdit, že pojmově je zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce postaveno naroveň usnesením, jimiž se nikomu neukládá povinnost. Spíše naopak; i když se tímto usnesením výslovně povinnost neukládá, je navrhovatel postaven do situace, kdy hodlá-li v řízení pokračovat, musí si zvolit zástupce sám, jinými slovy nepřímo se mu tato povinnost stanoví, a to v případě řízení o kasační stížnosti pod sankcí ztráty procesu.

Názor, že usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce je rozhodnutím, které lze subsumovat pod ustanovení § 55 odst. 4 s. ř. s. a nemusí proto obsahovat odůvodnění, nemůže z výše uvedených důvodů obstát.

VII.

Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku spočívající v právním názoru na výklad a použití procesního práva a v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací osmému senátu, který v ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 25. dubna 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu