



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Odborová organizace pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu**, se sídlem Bouzov 8, zastoupená JUDr. Janem Paroulkem, advokátem se sídlem Čelakovského 6, Blansko, proti žalovanému: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní třída 16, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 Ca 321/2007 – 35,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 Ca 321/2007 – 35, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým soud odmítl její žalobu proti rozhodnutí České advokátní komory („žalovaná“) ze dne 5. 10. 2007, č. j. 2240/07. Tímto rozhodnutím žalovaná ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii určila stěžovatelce k poskytování právní služby advokáta Mgr. Jiřího Zrůstka, a to konkrétně k posouzení právního stavu z hlediska možnosti a přípustnosti podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. 9 As 44/2007, příp. vypracování a zastoupení v řízení před Ústavním soudem. Současně bylo určenému advokátovi sděleno, že právní služba bude uhrazena podle advokátního tarifu.

Toto rozhodnutí žalované stěžovatelka napadla žalobou, v níž zejména uvedla, že jí byl takto znemožněn přístup k Ústavnímu soudu v dané věci, protože stěžovatelka nemá prostředky na hrazení právní služby, kterou jí žalovaná odmítla poskytnout bezplatně.

Důvodem, pro který Městský soud v Praze usnesením napadeným nyní projednávanou kasační stížností tuto žalobu odmítl, byla skutečnost, že předmětné určení advokáta je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, protože má povahu úkonu, který nezakládá, nemění ani neruší práva a ani závazně neurčuje práva a povinnosti [§ 65 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní („s. ř. s.“)]. Tímto úkonem se totiž nerozhodovalo o žádných právech nebo povinnostech stěžovatelky.

II.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. tvrdí nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Pro toto řízení jí byl usnesením Městského soudu ze dne 11. 12. 2007, č. j. 8 Ca 321/2007 - 48, ustanoven zástupcem JUDr. Paroulek. Toto usnesení sice stěžovatelka napadla rovněž kasační stížností, jelikož prý mezi ní a jmenovaným advokátem došlo k narušení nezbytné důvěry, nicméně tato kasační stížnost byla odmítnuta usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2008, č. j. 6 Ads 46/2008 - 98, z důvodu opožděnosti. Je proto třeba i nadále vycházet z toho, že JUDr. Paroulek stěžovatelku v řízení o nyní projednávané kasační stížnosti zastupuje, byť stěžovatelka soudu sdělila, že s doplněním kasační stížnosti, provedeným jejím zástupcem, nesouhlasí a soud k němu proto nemá přihlížet.

III.

Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout jako neodůvodněnou.

IV.

Nejvyšší správní soud vycházel ze skutečnosti, že předmětem jím prováděného přezkumu je usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatelky z důvodu výluky soudního přezkumu napadeného úkonu žalované.

Tuto výlukou městský soud dovodil z ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Toto ustanovení městský soud vyložil v souvislosti s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s., zakládajícím žalobní legitimaci tomu, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“*.

V nyní projednávané věci jde tedy o posouzení výhradně toho, zda předmětné určení zástupce, provedené žalovanou, je způsobilé zasáhnout právní sféru stěžovatelky či nikoliv. Od toho se totiž také odvíjí odpověď, zda toto určení podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Ohledně výkladu citovaného zákonného ustanovení je vhodné pro stručnost odkázat na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (in: č. 906/2006 Sb. NSS), podle něhož *„ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze*

interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.“

Ve stejném usnesení zdejší soud dále vyslovil, že pojem „rozhodnutí“ je vymezen materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita). *„Koncepce citovaného ustanovení tedy vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhová, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo, ovšem naproti tomu jestliže žádosti nevyhová (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva pravotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno.“*

V daném případě stěžovatelka již v žalobě podané k městskému soudu tvrdila, že napadeným rozhodnutím žalované je porušeno její právo na přístup k soudu [čl. 36 odst. 1, 2 a čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Listina“)]. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny, podle něhož ten, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce; krom toho se správní soudnictví dnes již neomezuje toliko na přezkum rozhodnutí, ale poskytuje rovněž ochranu před nečinností i před nezákonnými zásahy); právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu ve smyslu výše vyloženém, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není).

Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást si otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou

obsahuje, a respektovat její smysl; nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

V daném případě je tedy třeba posoudit, zda citované rozhodnutí žalované bylo způsobilé zasáhnout právo stěžovatelky na přístup k soudu. Zde je třeba vycházet ze skutečnosti, že stěžovatelka požádala o určení zástupce pro řízení o ústavní stížnosti. Toto řízení je příznačné tím, že v něm musí být povinně zastoupeny advokátem všechny fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo vedlejší účastníci řízení (§ 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; k ústavní konformitě zákonem stanovené obligatornosti právního zastoupení v některých typech řízení viz usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 222/05, in: www.nalus.usoud.cz). Pokud by tedy stěžovatelka advokátem zastoupena nebyla, nesplnila by podmínky tohoto řízení a ústavní stížnost by musela být odmítnuta (§ 43 odst. 1 cit. zákona). Přitom však platí, že Ústavní soud ve svojí ustálené praxi vychází z toho, že není oprávněn zástupce účastníkovi řízení ustanovit (E. Wagnerová, M. Dostál, T. Langášek, I. Pospíšil: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI, 2007, st. 101). Je tedy zjevné, že pokud stěžovatelka skutečně nebyla schopna zajistit si advokáta sama (a to z finančních důvodů anebo proto, že jí advokáti právní pomoc odepřeli), bylo její jedinou reálnou šancí právě určení advokáta Českou advokátní komorou. Pokud by však této žádosti nebylo vyhověno buď vůbec anebo za takových podmínek, které by pro stěžovatelku byly nesplnitelné, je zjevné, že by její právní sféra mohla být zasažena, jelikož by jí byl znemožněn přístup k soudu, konkrétně k Ústavnímu soudu.

Podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o advokacii totiž platí, že *„ten, kdo nesplňuje podmínky pro ustanovení advokáta soudem podle zvláštních právních předpisů a ani se nemůže domoci poskytnutí právních služeb podle tohoto zákona, má právo, aby mu Komora na základě jeho včasného návrhu advokáta určila.“* Logika zákonné úpravy je tedy nastavena tak, že primárně by mělo být právní zastoupení zajištěno na základě plné moci a teprve pokud to z nějakého důvodu není možné, měl by být advokát ustanoven soudem a jako poslední možnost zbývá určení Komorou. V případě stěžovatelky, která potřebovala právního zástupce pro řízení před Ústavním soudem, však ze shora uvedeného plyne, že možnost ustanovení advokáta vůbec nepřicházela do úvahy, takže o to většího významu nabylo určení advokáta Českou advokátní komorou.

Lze tak uzavřít, že v případech, kdy se rozhoduje o právním zastoupení v řízení před soudem, toto rozhodnutí musí podléhat soudní kontrole. Takto viděno má určení advokáta Českou advokátní komorou principiálně stejné účinky jako jeho ustanovení rozhodnutím soudu: v obou případech se jedná o rozhodování orgánu veřejné moci [byť v prvním případě se jedná o orgán veřejné správy – veřejnoprávní korporace (k výkladu tohoto pojmu blíže viz např. J. Pošvár: Obecné pojmy správního práva, Brno, 1946, str. 37 - 38), kterou je Česká advokátní komora; a v případě druhém soud]. Potřeba této soudní kontroly vyvstává do popředí ještě více za situace, kdy zákonná úprava stanoví obligatornost právního zastoupení navrhovatele, jako tomu bylo v nyní projednávané věci. Pokud by totiž v důsledku negativního rozhodnutí o ustanovení (příp. určení) advokáta

muselo dojít k procesnímu odmítnutí podaného návrhu, nastala by situace označovaná jako *denegatio iustitiae* (odepření přístupu k soudu).

Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení městský soud, vázán shora vysloveným právním názorem, rozhodne o podané žalobě meritorně. To zejména znamená, že posoudí zákonnost závěrů žalované ohledně splnění zákonných podmínek stěžovatelkou pro poskytnutí právních služeb bezplatně nebo za sníženou odměnu ve smyslu ustanovení § 18 odst. 3 zákona o advokacii.

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 11. září 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu