



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: Ing. arch. M. S.**, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, ve věci ochrany před nezákonným zásahem a ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, č. 5 A 174/2012 – 22,

t a k t o :

- I. Žalobci **se neustanovuje** zástupce pro řízení o kasační stížnosti.
- II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, č. j. 5 A 174/2012 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž nebylo stěžovateli přiznáno osvobození od soudních poplatků a jímž byl zamítnut jeho návrh na ustanovení zástupce.

Stěžovatel dne 27. 7. 2012 adresoval žalovanému žádost o dohledání písemností. Žádost se týkala dohledání všech písemností a úředních podkladů, které vydal Odbor územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj v souvislosti se stěžovatelskými žalobami, kasačními stížnostmi nebo ústavními stížnostmi, které stěžovatel podal na žalovaného či na Ministerstvo pro místní rozvoj. Dále takové prověření stěžovatel specificky požadoval u dvou v žádosti přímo specifikovaných žalob, jedné kasační stížnosti a jedné ústavní stížnosti.

Na zmíněnou stěžovatelovu žádost ze dne 27. 7. 2012 žalovaný reagoval přípisem ze dne 16. 8. 2012, č. j. MV-1219-18/VS-2008, kterým stěžovateli sdělil, že jediným dokumentem Ministerstva pro místní rozvoj ve spisové dokumentaci stěžovatele je vyjádření ze dne 22. 2. 2007, č. j. 1967/2007-81, které stěžovateli zaslal v příloze.

Stěžovatel nebyl s takovým vyřízením své žádosti spokojen a napadl jej žalobou k městskému soudu označenou jako „žaloba proti nezákonnému zásahu Ministerstva vnitra a žaloba na nečinnost Ministerstva vnitra“. V žalobě k městskému soudu uvedl, že odpověď žalovaného neodpovídá jeho žádosti. Poskytnuté vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj je totiž datováno ještě před datem podání první ze žalob konkrétně zmíněných v žádosti. Poskytnuté vyjádření je jen jednou z řady písemností, které Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v průběhu dosavadních řízení, mohl by vzniknout dojem, že jde o jediné vyjádření. Dle názoru stěžovatele žalovaný jeho žádost v podstatě neprojednal a jde z jeho strany o nesprávný úřední postup. Stěžovatel pak po městském soudu žádal přezkum postupu žalovaného a přípisu ze dne 16. 8. 2012. Navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost konat, zrušil nezákonné zásahy, konstatoval nesprávný úřední postup a stanovil právo na náhradu škody. Současně v žalobě požádal o osvobození od soudních poplatků a podal návrh na ustanovení zástupce.

Městský soud zamítl žádost o osvobození od soudních poplatků, jelikož dospěl k závěru, že je zjevné, že žaloba nemůže být úspěšná. Stěžovatel označil svou žalobu jako žalobu na nečinnost a proti nezákonnému zásahu. K žalobě proti nečinnosti správního orgánu městský soud uvedl, že taková žaloba slouží k uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Ze správního spisu je však zřejmé, že žalovaný nevede žádné řízení, jehož výsledkem by mělo být rozhodnutí ve věci samé; stejně tak se stěžovatel nedomáhal vydání osvědčení. Žalovaný stěžovateli požadovanou listinu poskytl, nemůže jít o nečinnost ani v obecném slova smyslu, ani o nečinnost ve smyslu § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Dále městský soud uvedl, že u žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 s. ř. s. stěžovatel uvedl stejné okolnosti jako u nečinnostní žaloby. Dle městského soudu je nemožná kombinace nečinnosti a zásahu – správní orgán buď nekoná tam, kde by konat měl (tj. nečinnost), nebo fakticky koná způsobem, který je v rozporu se zákonem (tj. zásah). V daném případě se stalo to, že žalovaný našel jen jeden dokument, který by mohl spadat do stěžovatelova zájmu. To, že jich měl dle představ stěžovatele nalézt žalovaný více, není nezákonný zásah.

K petitu, aby soud „zrušil nezákonný zásah“ a přezkoumal přípis ze dne 16. 8. 2012, kterým žalovaný stěžovateli odpověděl, městský soud uvedl, že daný bod petitu může připomínat i další žalobní typ, a to žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Tím však přípis ze dne 16. 8. 2012 očividně není, jde o pouhý dopis, o neformální odpověď, která nemá formu správního aktu a ani ji mít nemusí.

Městský soud tak uzavřel, že stěžovatel smísl tři různé typy žalobních řízení, ani jedno ze žalobních řízení není vůči podané žalobě přílehlavé a žaloba je předem odsouzena k neúspěchu. Z tohoto důvodu nemohl být stěžovatel osvobozen od soudních poplatků a v návaznosti na to mu nemohl být ani ustanoven advokát, jelikož pro jeho ustanovení je třeba splnit podmínky pro osvobození od soudních poplatků.

Stěžovatel napadl označené usnesení městského soudu kasační stížností, jelikož porušilo jeho lidská práva, právní tradice či zvyklosti a základní procesní zásady. Vyjádřil zde nesouhlas se zamítnutím své žádosti o osvobození od soudních poplatků a návrhu na

pokračování

ustanovení zástupce. Tvrzení, že jeho žaloba nemůže být úspěšná, považuje za rozporné s realitou. Městský soud mu ani nedal možnost prokázat jeho oprávněné nároky. Zároveň požádal o přiznání osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti a ustanovení zástupce.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud na úvod poznamenává, že netrval na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ani na povinném zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti. Za situace, kdy předmětem kasačního přezkumu je rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků, by trvání jak na podmínce uhrazení soudního poplatku za kasační stížnost, tak i na podmínce povinného zastoupení, znamenalo jen další řetězení téhož problému, vedlo by k popření cíle, jenž účastník podáním žádosti sledoval a k popření vlastního smyslu řízení o kasační stížnosti, v němž má být zkoumán závěr o tom, zda účastník měl být od soudních poplatků osvobozen či nikoliv. K danému srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 Afs 65/2007 – 37, a ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 – 77 (všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Zdejší soud se však zabýval žádostí stěžovatele o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti. Dle § 35 odst. 8, věty první, s. ř. s. může být navrhovateli, u něhož jsou dány předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, ustanoven zástupce, jímž může být i advokát. Z důvodu zamezení řetězení problému zdejší soud neposuzoval, zda jsou u stěžovatele dány předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, ale zabýval se pouze hodnocením, zda je ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně práv stěžovatele v nynějším řízení. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak není. Kasační stížnost splnila v rámci daných možností předepsané náležitosti a lze z ní seznat, z jakého důvodu stěžovatel považuje napadené usnesení městského soudu za nezákonné. V dané věci navíc šlo o hodnocení zjevné neúspěšnosti žaloby, tedy z podstaty věci o nikoli složitou otázku. Všechny tyto důvody svědčí pro závěr, že v nynějším řízení není zástupce nezbytně třeba k ochraně stěžovatelových práv, proto mu neustanovil zástupce pro řízení o kasační stížnosti.

Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. může předseda senátu na žádost účastníka, který doloží, že nemá dostatek finančních prostředků, tomuto účastníku přiznat osvobození od soudních poplatků. Plné osvobození od soudních poplatků lze jen výjimečně, jsou-li pro to závažné důvody. Dle tohoto ustanovení však v případě, kdy soud dospěje k závěru, že návrh nemůže být zjevně úspěšný, žádost o osvobození od soudních poplatků zamítne.

Právě z důvodu zjevné neúspěšnosti žaloby byla zamítnuta stěžovatelova žádost o osvobození od soudních poplatků. Jakkoli není zjevná neúspěšnost nikde pro účely s. ř. s. definována, judikatura zdejšího soudu dovodila, že by zjevná neúspěšnost návrhu měla být zjiitelná bez pochyb okamžitě, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo prováděno dokazování (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2006, č. j. 4 Ads 19/2005 – 105, publikovaný pod č. 909/2006 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud musel stěžovateli přisvědčit v závěru, že konkrétní způsob, jakým městský soud zhodnotil zjevnou neúspěšnost žaloby, nemůže obstát. Městský soud vycházel z obecného názoru, že nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. nemůže spočívat v nečinnosti, jakožto všeobecně pojatém nekonání. V obecné poloze a dále ve vztahu k neprovedení záznamu do katastru nemovitostí se k této otázce již v minulosti vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publikovaném pod č. 2206/2011 Sb. NSS. V bodě [20] zmíněného usnesení dospěl k závěru, že *„zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 – 54, www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“*

Je tak zřejmé, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze vyloučit případy, kdy nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. bude spočívat právě v široce chápané nečinnosti (opomenutí) správního orgánu, tj. jiné než nevydání rozhodnutí nebo osvědčení ve smyslu § 79 s. ř. s. Na opačném závěru, tj. že není vůbec možno, aby nezákonný zásah spočíval v nečinnosti, založil městský soud svou argumentaci o zjevné nedůvodnosti žaloby. V takovém případě je však závěr městského soudu o zjevné neúspěšnosti žaloby vystavěn na chybné premise a nemůže obstát.

Městský soud v napadeném usnesení dále uvedl, že v daném případě se stalo to, že žalovaný našel jen jeden dokument, který by mohl spadat do stěžovatelova zájmu, přičemž to, že jich měl dle představ stěžovatele nalézt žalovaný více, není nezákonný zásah. Zdejší soud k tomu poznamenává, že skutečnost, že stěžovatelově žádosti adresované žalovanému vyhovuje pouze jediné vyjádření (to, které bylo stěžovateli zasláno), je mezi stranami sporná a v podmínkách případu není na první pohled, bez dalšího zjišťování skutkového stavu, zjevné, která ze stran má v daném ohledu pravdu. O tvrzení, že žalovaný poskytl stěžovateli všechny požadované písemnosti, se tak nedá opřít závěr o zjevné nedůvodnosti žaloby, resp. z usnesení městského soudu není patrné (kromě věcně neakceptovatelné obecné teze o tom, že nezákonný zásah nemůže spočívat v nečinnosti), proč by v případě, že takových písemností existuje více, neposkytnutí některých z nich očividně nemohlo představovat zásah dle § 82 s. ř. s.

pokračování

Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud posoudil nesprávně zjevnou neúspěšnost stěžovatelovy žaloby pro účely rozhodnutí o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Napadené usnesení pak neobstojí ani ve výroku o zamítnutí návrhu stěžovatele na ustanovení zástupce. Důvod, o který městský soud opřel zamítnutí tohoto návrhu, bylo nesplnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků. Vadné posouzení otázky osvobození od soudních poplatků se tak přeneslo i do rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce.

Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně zdejší soud na závěr zdůrazňuje, že tímto rozsudkem nijak nepředjímá rozhodnutí městského soudu o stěžovatelově žádosti o osvobození od soudních poplatků před městským soudem a jeho návrhu na ustanovení zástupce.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém řízení (§ 110 odst. 3, věta první, 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 4. dubna 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu