



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Ing. V. Š.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 3. 2015, č. j. 17 A 52/2013 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 15. 11. 2013, č. j. DSH/18283/13, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 24. 10. 2013, č. j. MMP/219999/13, jímž byl stěžovatel uznán vinným z přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. a) bod 1. zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), v souvislosti s porušením ust. § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu. Za přestupek byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 5.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

V řízení o žalobě stěžovatel požádal o ustanovení zástupce. Této žádosti krajský soud nevyhověl s odůvodněním, že v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí není zastoupení advokátem povinné, přičemž nemajetnost a absence právního vzdělání samy o sobě nezakládají důvod pro ustanovení zástupce. Zákonem č. 303/2011 Sb. účinným od 1. 1. 2012, bylo do ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. doplněno slovo „nezbytně“, čímž došlo k zúžení možnosti ustanovit účastníkovi zástupce pouze na případy skutečně závažné jak z hlediska svého dopadu na účastníka, tak z hlediska právní náročnosti věci. Zatímco dříve stačilo prokázat potřebnost ustanovení zástupce k ochraně práv účastníka, nyní musí být toto ustanovení „nezbytně třeba“. Podle krajského soudu se stěžovatel v českém právním řádu

orientuje dostatečně. Byl schopen podat žalobu, přičemž jsou mu známy i další procesní možnosti, o čemž svědčí podaný návrh na ustanovení zástupce. Žaloba, ač formulačně ne zcela precizní, je po obsahové stránce srozumitelná a v této podobě rovněž věcně projednatelná. Stěžovatel označil napadené správní rozhodnutí, uvedl důvody, pro které s ním nesouhlasí, označil a připojil důkazy. Podle krajského soudu je tedy stěžovatel schopen bránit svá práva v této věci před soudem sám a ustanovení zástupce není k ochraně práv nezbytně třeba. Z tohoto důvodu nesplňuje jednu z kumulativních podmínek pro ustanovení zástupce ve smyslu ust. § 35 odst. 8 s. ř. s.

Dne 25. 3. 2015 stěžovatel osobně doručil krajskému soudu podání, které krajský soud vyhodnotil jako kasační stížnost proti usnesení krajského soudu ze dne 6. 3. 2015, č. j. 17 A 52/2013 - 46, a předložil ho Nejvyššímu správnímu soudu k dalšímu řízení. Kasační stížnost stěžovatele je podána v zákonné lhůtě a směřuje proti zamítnutí žádosti o poskytnutí bezplatného právního zástupce. Podle stěžovatele jsou u něj dány důvody k ustanovení zástupce.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud netrval na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ani na povinném zastoupení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zamítnutí návrhu stěžovatele na osvobození od soudních poplatků a v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o zamítnutí návrhu stěžovatele na ustanovení zástupce není třeba trvat na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost ani na povinném právním zastoupení. Za situace, kdy předmětem přezkumu je usnesení, jímž bylo potvrzeno usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce, by trvání na podmínce uhrazení soudního poplatku za kasační stížnost a podmínce povinného právního zastoupení znamenalo jen další řetězení téhož problému, vedlo by k popření cíle, jenž účastník podáním žádosti sledoval a k popření smyslu řízení o kasační stížnosti, v němž má být přezkoumána zákonnost usnesení o neustanovení zástupce (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 Afs 65/2007 - 37, ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 - 77, ze dne 19. 7. 2012, č. j. 4 Ads 66/2012 - 22, ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 As 64/2012 - 14, či ze dne 10. 7. 2014, č. j. 7 As 47/2014 - 22).

I když je kasační stížnost velice stručná, vyplývá z ní nesouhlas s usnesením krajského soudu, kterým nebylo vyhověno stěžovatelově žádosti o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě.

Primárně je třeba uvést, že v řízení o žalobě není zastoupení advokátem povinné. S. ř. s. neukládá povinnost být v řízení před krajským (správním) soudem zastoupen advokátem, ale dává účastníkovi řízení možnost, aby mu byl ustanoven zástupce. Podle ust. § 35 odst. 8 věta první s. ř. s. navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na

návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odstavci 2 platí v takovém případě stát.

Rozhodnutí o ustanovení zástupce je tedy závislé na splnění dvou zákonných podmínek. První podmínkou je splnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků (§ 36 odst. 3 s. ř. s.), druhou podmínkou je, že zastoupení je nezbytně třeba pro ochranu práv navrhovatele. Obě tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze odkázat např. na usnesení ze dne 24. 7. 2014, č. j. 10 As 15/2014 - 34, nebo na rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 143/2011 - 78.

Krajský soud neustanovení zástupce stěžovateli odůvodnil absencí podmínky nezbytné potřeby ochrany jeho práv. Otázkou nezbytnosti ustanovení zástupce k ochraně práv navrhovatele se opakovaně zabýval ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud, který stanovil několik kritérií pro její posouzení. První kritérium pro určení, zda je ustanovení zástupce třeba k ochraně práv navrhovatele, bezpochyby představuje charakter projednávané věci. Nejedná se však o kritérium jediné. Např. v rozsudku ze dne 30. 9. 2003, č. j. 1 Azs 5/2003 - 46, publ. pod č. 108/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„hmotněprávní charakter projednávané věci [...] nemusí být jediným a zcela určujícím faktorem, z něhož lze usoudit na to, zda je zástupce třeba k ochraně práv. Přinejmenším stejný význam je třeba klást i na osobnostní a faktické poměry účastníka řízení, úroveň povědomí o jeho právech v soudním procesu a vůbec o právních poměrech v České republice.“* Dále zdůraznil, že důležitou skutečností je také to, zda účastník řízení je českým občanem a ovládá český jazyk. Rovněž lze odkázat na rozsudek ze dne 26. 2. 2004, č. j. 6 Azs 19/2003 - 45, publ. pod č. 492/2005 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„[s]kutečnostmi, které nutně musely být při rozhodování o stěžovatelově návrhu na ustanovení zástupce zjišťovány, jsou jak hmotněprávní charakter projednávané věci, tak osobnostní a faktické poměry stěžovatele včetně úrovně jeho legitimně očekávatelného a předvídatelného povědomí o hmotných i procesních právech, která pro něj z včas podané žaloby vyplývají.“* Obdobně i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2013, č. j. 3 As 92/2012 - 34, či ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 As 62/2012 - 16, jakož i pozdější, které tato kritéria přebírají a dále rozvádějí s ohledem na změny v právní úpravě s účinností od 1. 1. 2012, kdy došlo ke zpřísnění podmínek, za kterých lze ustanovit navrhovateli zástupce. Místo dřívější potřeby *„ochrany práv“*, podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. se vyžaduje, aby ustanovení zástupce navrhovateli bylo *„nezbytně třeba k ochraně jeho práv“*. V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 23. 8. 2013, č. j. 3 As 76/2013 - 21, ve kterém se uvádí, že *„Institut ustanovení zástupce není obecně institutem sloužícím k zajištění zastoupení nemajetných účastníků řízení bez právnického vzdělání, nýbrž institutem, jež má být využit až v případě, kdy nemajetný účastník bez ohledu na své vzdělání není způsobilý bránit svá práva před soudem sám. Krajský soud se v projednávané věci potřebou ochrany práv stěžovatele náležitě zabýval, přihlédl přitom k charakteru projednávané věci i k úrovni podané žaloby. Nejvyšší správní soud se pak ztotožnil s jeho závěrem, že nebyl důvod k pochybnostem o způsobilosti stěžovatele hájit si před soudem své zájmy sám. Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že s účinností od 1. 1. 2012 došlo novelou soudního řádu správního – zákonem č. 303/2011 Sb. ke zpřísnění podmínek pro ustanovování zástupce a zúžení této možnosti na případy skutku závažné jak z hlediska svého dopadu na účastníka, tak i z hlediska právní náročnosti věci. Zatímco dříve postačovalo prokázat potřebnost ustanovení zástupce k ochraně práv účastníka, nyní musí být toto ustanovení nezbytně třeba. Více než dříve tedy bude*

ustanovení zástupce na základě žádosti účastníka řízení institutem výjimečným. Stěžovatel by však uvedenou podmínku nesplnil ani podle dřívějšího, mírnějšího znění zákona a k němu se vztahující judikatury Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud totiž dospěl k závěru, že stěžovatelem podaná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu obsahovala veškeré požadované náležitosti, včetně vymezení žalobních bodů a tím i vymezení rozsahu soudního přezkumu.“ Institut ustanovení zástupce není obecně institutem sloužícím k zajištění zastoupení nemajetných účastníků řízení bez právnického vzdělání, nýbrž institutem, jež má být využit až v případě, kdy nemajetný účastník bez ohledu na své vzdělání není způsobilý bránit svá práva před soudem sám. Soud tedy při rozhodování o žádosti o ustanovení zástupce zvažuje, nakolik je stěžovatel sám způsobilý se před soudem hájit. Přitom přihlíží k charakteru projednávané věci, k osobnostním poměrům stěžovatele a k úrovni žaloby, případně dalších podání, z nichž lze dovodit úroveň povědomí účastníka řízení o jeho právech v soudním řízení a vůbec o právních poměrech v České republice. Srv. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011 - 135, ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 As 76/2013 - 21, a ze dne 5. 1. 2012, č. j. 9 Ans 12/2011 - 18.

V daném případě krajský soud podle názoru Nejvyššího správního soudu postupoval v souladu s citovanou právní úpravou i judikaturou. Krajský soud v napadeném usnesení řádně zvážil všechny skutečnosti a zákonné podmínky pro ustanovení zástupce. Stěžovatel podal žalobu splňující základní požadavky ve smyslu ust. § 71 s. ř. s., v níž poukazoval na konkrétní ustanovení právních předpisů, shrnul skutkové okolnosti dané věci a činil relevantní procesní úkony. Stěžovatel vládne českým jazykem, přičemž je evidentní, že se v českém právním řádu orientuje do té míry, že byl schopen podat žalobu, kterou na výzvu soudu doplnil. Jednoznačně tedy disponuje povědomím o svých hmotných i procesních právech. Jak přitom vyplývá z obsahu spisu, stěžovatel navíc využívá pravidelné bezplatné právní konzultace v právní poradně, přičemž podal České advokátní komoře žádost o přidělení bezplatného právního zástupce. Nelze odhlédnout ani od toho, že lhůta pro uplatňování nových žalobních bodů uplynula ještě před tím, než stěžovatel požádal o ustanovení zástupce. Podle ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. totiž lze rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Je třeba poukázat i na to, že stěžovatel v řízení před krajským soudem i přes řádné poučení nedoložil tvrzené zdravotní obtíže, které by mu bránily v řádném hájení jeho práv. Ostatně tak neučinil ani v řízení o kasační stížnosti. Pokud stěžovatel poukazoval na své majetkové poměry, tato otázka nebyla před krajským soudem hodnocena, když stěžovateli nebyl ustanoven zástupce pro nesplnění podmínky nezbytnosti ochrany práv, tedy pro nesplnění druhé kumulativní podmínky ve smyslu ust. § 35 odst. 8 s. ř. s.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 Ads 18/2015 - 4 týkající se rozhodovací činnosti asistentů soudce. Nyní posuzovaná věc se však od citované věci odlišuje mimo jiné tím, že v daném případě bylo usnesení přezkoumáno samosoudkyní v námitkovém řízení.

Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na žádost stěžovatele o přidělení bezplatného advokáta Českou advokátní komorou, o které nebylo podle stěžovatelova tvrzení zatím rozhodnuto, bude vhodné, aby krajský soud před meritorním projednáním věci vyčkal rozhodnutí o této žádosti.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 21. května 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu