



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Ing. P. L.**, zastoupen Mgr. Ivou Jónovou, advokátkou se sídlem Bozděchova 97/2, Ústí nad Labem, proti žalované: **Česká advokátní komora**, se sídlem Národní 118/16, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 2. 2019, č. j. 10.99-000003/19-002, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2019, č. j. 11 A 106/2019 - 28,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2019, č. j. 11 A 106/2019 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovené zástupkyni žalobce Mgr. Ivě Jónové, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 8.228 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal žalobu proti v záhlaví označenému rozhodnutí, kterým žalovaná nevyhověla jeho žádosti o určení advokáta k poskytnutí právní služby. Městský soud měl za to, že žaloba neobsahuje náležitosti stanovené v § 71 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť se vůbec nevěnovala obsahu napadeného rozhodnutí, a proto usnesením ze dne 3. 7. 2019, č. j. 11 A 106/2019 - 21, žalobce vyzval, aby tuto vadu odstranil, zejména aby vymezil žalobní body, z nichž bude patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Zároveň žalobce poučil o následcích nedoplnění požadovaných náležitostí ve stanovené lhůtě. Žalobce reagoval na tuto výzvu podáním doručeným městskému soudu dne 26. 7. 2019.

Městský soud však dospěl k závěru, že žalobce ani v tomto podání neuvedl nic stran nezákonnosti napadeného rozhodnutí a podaná žaloba tak trpí vadou, která nebyla ani k výzvě soudu odstraněna. Soud proto žalobu v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[2] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[3] Stěžovatel uvedl, že z jeho podání - z žaloby a jejího doplnění na základě výzvy soudu (stejně jako ze všech podání, která činí k soudům i k žalované) - bylo seznatelné, že není schopen sám svými silami doplnit vylicení konkrétních skutkových a právních náležitostí (resp. není schopen správně činit požadované úkony v řízení či adekvátně reagovat na výzvy soudu), a to s ohledem na svůj věk (je mu již 81 let) a s ním spojené zřejmé zdravotní problémy.

[4] Vzhledem k tomu, že v soudním řádu správním není zastoupení upraveno komplexně, užití se dle stěžovatele v souladu s § 64 s. ř. s. v případě potřeby příslušná ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), zejména jeho § 29 o ustanovení opatrovníka. Do doby, než se ustanovený zástupce nebo opatrovník ujme zastupování, neběží účastníkovi řízení lhůty (viz § 56 o. s. ř.). Stěžovatel rovněž odkázal na podmínky jmenování opatrovníka dle § 465 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Dále zmínil § 30 o. s. ř., podle něhož účastníku, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, předseda senátu ustanoví na jeho žádost zástupce, a to za v tomto ustanovení uvedených podmínek. Zdůraznil přitom, že například v situaci, kdy formálně nedošlo k omezení svéprávnosti, ač stav účastníka mohl toto omezení opodstatňovat, lze ustanovit opatrovníkem advokáta, vyžaduje-li to ochrana zájmů účastníka, který není schopen plnohodnotně hájit své zájmy (k tomu viz např. usnesení ÚS ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. III. ÚS 2951/07).

[5] Soud měl stěžovatele poučit o možnosti ustanovení zástupce pro účely řízení o žalobě, popřípadě mu ustanovit zástupce *ex officio* bez poučení, pokud bylo zjevné, že stěžovatel žádal o ustanovení právního zástupce žalovanou, splňoval podmínky pro osvobození od soudních poplatků a v řízení proti němu stála právě žalovaná disponující právními odborníky. Z tohoto pohledu došlo k porušení práva na spravedlivý proces a principu rovnosti účastníků. Z podání stěžovatele bylo zřejmé, že nedovede formulovat své požadavky bez zjevné „rozjetosti“, nesouvislosti myšlení a konstruování požadavků. Nestandardnímu zdravotnímu psychickému stavu může napovídat i množství napadaných věcí, které stěžovatel podrobně popsal v žalobě, stejně jako množství právníků, které svými podáními napadl. V řízení před městským soudem nastalo nebezpečí prodlení (v souvislosti s výzvou k odstranění vad žaloby), a proto mu měl soud postupem dle § 35 s. ř. s. a § 29 o. s. ř. ustanovit vhodného opatrovníka pro řízení. Soud tedy jednal nezákonně, pokud stěžovatele o možnosti ustanovení zástupce nepoučil. Stěžovateli byl v důsledku odmítnutí žaloby zamezen přístup k soudu, neboť si zjevně nedokázal sám zajistit na své náklady advokáta. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu

stěžovatel uvedl, že městský soud porušil jeho základní lidská práva, zejména čl. 36 odst. 2 Listiny, § 37 odst. 2 Listiny a čl. 6 Úmluvy.

[6] Žalovaná se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že směřuje-li kasační stížnost proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby, připadá v úvahu pouze důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[10] V posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatel podal k městskému soudu žalobu, která nesplňovala náležitosti ve smyslu § 71 s. ř. s., a tuto vadu neodstranil ani k výzvě soudu ve svém podání doručeném soudem dne 26. 7. 2019. Stěžovatel se však domnívá, že městský soud pochybil, pokud mu sám neustanovil zástupce či opatrovníka pro řízení o žalobě, nebo ho alespoň nepoučil o možnosti o ustanovení zástupce soudem požádat.

[11] Podle § 35 odst. 10 věty první s. ř. s. „[n]avrhovatel, 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“.

[12] Z citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že zástupce může být účastníku řízení ustanoven pouze na jeho návrh, soud tedy není oprávněn zástupce ustanovit podle vlastní úvahy nebo z úřední povinnosti. Neexistence návrhu na ustanovení zástupce představuje dle judikatury Nejvyššího správního soudu nedostatek podmínek řízení a způsobuje zmatečnost případného usnesení o ustanovení zástupce (rozsudek ze dne 21. 10. 2009, č. j. 4 Ads 135/2009 - 82). Městský soud tedy nemohl stěžovateli ustanovit zástupce dle § 35 odst. 10 s. ř. s. z úřední povinnosti (bez návrhu stěžovatele). Takový postup by nebyl správný ani v režimu § 30 o. s. ř., na který stěžovatel rovněž poukazoval, neboť i zde je ustanovení advokáta soudem podmíněno návrhem účastníka řízení.

[13] Nejvyšší správní soud rovněž nepřisvědčil kasační argumentaci, že měl městský soud stěžovatele považovat za procesně nezpůsobilého a z toho důvodu mu ustanovit opatrovníka.

[14] Podle § 33 s. ř. s. je účastník způsobilý samostatně činit v řízení úkony (tj. má procesní způsobilost) v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat

práv a brát na sebe povinnosti. Procesní způsobilost se tedy odvíjí od hmotněprávního pojmu svéprávnosti vymezeného v § 15 občanského zákoníku. Podle § 29 o. s. ř. „[n]ení-li zastoupena fyzická osoba, která jako účastník řízení nemůže před soudem samostatně jednat, ustanoví jí předseda senátu opatrovníka, je-li tu nebezpečí z prodlení. [...]“. Jde tedy o situace, kdy osoba není procesně způsobilá a zároveň nemá zákonného zástupce. Z jednání stěžovatele před městským soudem však nelze dovodit, že by stěžovatel nebyl schopen v soudním řízení samostatně jednat. Procesní nezpůsobilost nelze vyvozovat toliko ze skutečnosti, že stěžovateli je již 81 let a trápí ho s tím spojené zdravotní problémy, nebo že činí rozsáhlá a nepřehledná podání k soudům a správním orgánům. Stěžovatel byl schopen podat žalobu k soudu a také včas reagovat na výzvu k odstranění jejích vad. Pouze ze skutečnosti, že se jeho žaloba míjela s podstatou řízení u žalované, resp. že stěžovatel nedovedl správně formulovat žalobní námitky, nelze bez dalšího uzavřít, že by byl procesně nezpůsobilý. Městský soud proto nepochybil, pokud stěžovatele považoval za procesně způsobilého a nepovažoval tak za případné mu ustanovit opatrovníka.

[15] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda byl městský soud povinen stěžovatele poučit o možnosti podat žádost o ustanovení zástupce soudem.

[16] Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. „[ú]častníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu“.

[17] Otázkou poučovací povinnosti soudu ve vztahu k možnosti zvolit si pro řízení před soudem zástupce (resp. požádat o jeho ustanovení soudem) se zabýval rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, kde uvedl:

„[J]e na žalobci, zda žalobu sepiše a podá sám, anebo zda si k tomu zvolí zástupce, zejména pak z řad advokátů. Rizikem první z uvedených možností je v případě, že žalobce není odborníkem v oboru práva, samozřejmě to, že žaloba nebude sepsána dostatečně odborným způsobem a že tedy například nebude splňovat náležitosti stanovené zákonem a bude nutno ji doplnit a opravit. Postup soudu v případě, že žalobu neobsahující předepsané náležitosti podal někdo, kdo není zastoupen advokátem nebo jinou odborně způsobilou osobou, musí respektovat ústavní kautely vyplývající z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“) a konkretizované na úrovni jednoduchého práva zejména v ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastníci mají v řízení rovné postavení a soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Ve světle tohoto ustanovení nutno mít za to, že povinnost soudu poučit účastníka o možnosti zastoupení advokátem má v řízení podle s. ř. s. daleko méně striktní režim než např. v řízení trestním [...]; úprava v s. ř. s. typově odpovídá spíše poučovací povinnosti soudu v občanském soudním řízení (viz generální klausele v § 5 o. s. ř., jež je jistou obdobou § 36 odst. 1 s. ř. s., viz též další ustanovení o. s. ř., zejm. § 30).

Nutno tedy mít za to, že soud ve správním soudnictví v řízení před krajským soudem je povinen poučit účastníka o možnosti zvolit si zástupce za v zásadě obdobných

základních podmínek, za jakých by tak byl povinen učinit soud v řízení občanskoprávním. I na řízení před krajským soudem ve správním soudnictví je tedy použitelná zásada, že účastník musí být poučen o možnosti zvolit si zástupce tehdy, má-li soud konkrétní důvody domnívat se, že tento není schopen činit podání po věcné i právní stránce správná a odpovídající dané věci a i jinak se v soudním sporu orientovat a postupovat adekvátním způsobem (srov. k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 4. 11. 2002, sp. zn. IV. ÚS 707/2000, zveřejněný pod č. 137 ve svazku č. 28 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, str. 195)“ (zdůraznění doplněno).

[18] V občanskoprávním řízení je (na rozdíl od soudního řízení správního) poučovací povinnost soudu ve vztahu k možnosti požádat o ustanovení zástupce řešena přímo v zákoně. Ustanovení § 30 o. s. ř. uvádí, že „[ú]častníku, u něhož jsou předpoklady, aby byl soudem osvobozen od soudních poplatků (§ 138), předseda senátu ustanoví na jeho žádost zástupce, jestliže je to nezbytně třeba k ochraně jeho zájmů. O tom, že může tuto žádost podat, je předseda senátu povinen účastníka poučit.“ Tato poučovací povinnost soudu tak směřuje k účastníkům, kteří splňují předpoklady pro osvobození od soudních poplatků. Nejedná se tedy o paušální povinnost poučovat každého pisatele podání o tom, že mu soud eventuálně může ustanovit zástupce *ex offio*. Skutečnost, že jsou u stěžovatele předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, se přitom obvykle zjistí za situace, kdy účastník o osvobození požádá (viz rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2005, č. j. 6 Ads 13/2004 - 20).

[19] Z uvedeného lze dovodit, že pod obecnou poučovací povinností soudu podle § 36 odst. 1 s. ř. s. nelze bez dalšího zařadit i povinnost poučování o možnosti požádat o ustanovení zástupce (resp. o možnosti si pro řízení před soudem zástupce zvolit). Existují však situace, kdy je nutné či alespoň vhodné, aby soud účastníka o takové možnosti poučil. Poučení je třeba vyžadovat zejména v případech, kdy je zastoupení advokátem pro určité řízení povinné, a nedostatek zastoupení by tak mohl vést k odmítnutí návrhu (jak je tomu v případě řízení o kasační stížnosti - viz § 105 odst. 2 s. ř. s.) V ostatních situacích je soud při posuzování, zda účastníka o možnosti požádat o ustanovení zástupce poučit či nikoli, povinen uvážit, zda v tom kterém konkrétním případě je poučení účastníka o takové možnosti „poučením v onom nezbytném rozsahu, aby účastník neutrpěl v řízení újmu“ (viz § 36 odst. 1 s. ř. s.). Při této úvaze by pak soud měl zohledňovat konkrétní a specifické podmínky a okolnosti případu, zejména charakter projednávané právní věci, majetkové poměry účastníka (viz § 30 o. s. ř.), úroveň účastníkova podání, jeho orientaci v právním řádu a v neposlední řadě také schopnosti účastníka adekvátně reagovat na výzvy soudu (viz např. rozsudek ze dne 30. 1. 2008, č. j. 6 Ads 10/2007 - 56, či obdobně rozsudek ze dne 29. 11. 2019, č. j. 4 Ads 42/2019 - 82).

[20] V projednávané věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud při posuzování, v jakém rozsahu je stěžovatele nutno poučit o jeho procesních právech a povinnostech (§ 36 odst. 1 s. ř. s.), dostatečně nezohlednil specifika projednávaného případu, resp. nepřihlédl k úrovni stěžovatelova podání, ani k jeho osobním poměrům. Stěžovatel ve svém ručně psaném devítistránkovém podání obšírně popisoval své zkušenosti s advokáty v různých soudních řízeních, aniž by formuloval jakoukoliv námitku směřující proti napadenému rozhodnutí žalované. Městský soud nicméně toto podání vyhodnotil jako žalobu proti rozhodnutí, a proto stěžovatele vyzval k odstranění vad žaloby, tedy k formulaci konkrétních žalobních bodů. Již z úrovně stěžovatelova

podání mu však musely vyvstat jednoznačné pochybnosti o tom, že stěžovatel bude schopen na tuto výzvu adekvátně reagovat a konkrétně uvést, z jakých důvodů napadá rozhodnutí žalované (to se ostatně i posléze potvrdilo, neboť stěžovatel ani v reakci na výzvu soudu nedokázal uvést konkrétní žalobní body a ve své pětistránkové písemnosti opět pouze poukazoval na jednání advokátů). Městský soud měl rovněž přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům stěžovatele, tedy k jeho pokročilému věku a pravděpodobnému nedostatku finančních prostředků vyplývajícím z toho, že žádal o určení advokáta u žalované pro vedení jiných soudních sporů. Na základě těchto okolností případu měl městský soud vyhodnotit situaci tak, že v případě nepoučení o možnosti podat žádost o ustanovení zástupce stěžovatel patrně v řízení utrpí újmu spočívající v tom, že jeho žaloba bude (pro neschopnost k výzvě soudu odstranit vady žaloby) odmítnuta.

[21] Městský soud tedy pochybil, pokud stěžovatele s ohledem na specifika případu spolu s výzvou k odstranění vad žaloby nepoučil rovněž o možnosti požádat o ustanovení zástupce soudem. Lze uzavřít, že městský soud nedostál své povinnosti stanovené v § 36 odst. 1 s. ř. s. a zatížil tak řízení o žalobě vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Kasační stížnost je proto v tomto ohledu důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby bylo nezákonné, a proto jej dle § 110 odstavce 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí. V novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovateli usnesením ze dne 12. 11. 2019, č. j. 1 As 290/2019 - 27, zástupkyní pro řízení o kasační stížnosti advokátku Mgr. Ivu Jónovou. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Soud určil odměnu advokátky v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), částkou 2 x 3.100 Kč za dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání kasační stížnosti) a dále částkou 2 x 300 Kč, která představuje paušální náhradu hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že je zástupkyně stěžovatele plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna zástupkyně o částku odpovídající této dani. Výše odměny tedy činí celkem 8.228 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. ledna 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu