



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **M. Š.**, zastoupená Ing. Bc. Františkem Čechem, bytem Krajní 696/9, Znojmo, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2021, č. j. JMK 84418/2021, sp. zn. S-JMK 48438/2021 OÚPSŘ, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 10. 2021, č. j. 62 A 81/2021 – 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně (dále jako „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 1. 10. 2021, č. j. 62 A 81/2021 – 38 (dále jen „napadené usnesení“), jímž ji soud osvobodil od soudních poplatků do výše jedné poloviny (výrok I.), vyzval ji k zaplacení soudního poplatku za žalobu ve výši 1 500 Kč ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení usnesení (výrok II.) a zamítl její žádost o ustanovení zástupce pro řízení (výrok III.).

[2] Krajský soud v napadeném usnesení konstatoval, že stěžovatelka spolu s žalobou podala žádost o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce pro řízení z řad advokátů. K výzvě soudu uvedla, že pobírá starobní důchod ve výši 9 398 Kč měsíčně, z něhož je jí strhávána srážka ve výši 762 Kč měsíčně; vlastní nemovitost, v níž bydlí, a má dluhy zhruba ve výši 600 000 Kč, které souvisí s jejími výdaji na živobytí. Soud předeslal, že osvobození od soudních poplatků je možné přiznat pouze výjimečně ze zvlášť závažných důvodů; poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS. Vyšel

z toho, že reálně disponibilní prostředky stěžovatelky coby důchodkyně jsou velmi omezené, avšak nikoli nulové. Tvrzeň výše dluhů nebyla ničím doložena, nicméně z písemnosti České správy sociálního zabezpečení mu bylo zřejmé, že stěžovatelka nějaký dluh má, přičemž ten je umořován měsíčními srážkami z důchodu. Akcentoval nezbytnost při komplexním posuzování majetkové situace stěžovatelky zohlednit i skutečnost, že vlastní dům, v němž bydlí podle svého tvrzení sama, a nikoho neživí. Krajský soud naznal, že životní situace stěžovatelky z ní činí osobu nacházející se za hranicí dostatečnosti finančních prostředků pro to, aby byla schopna reálně unést náklady soudního řízení v plné výši. Shledal, že jsou dány důvody pro částečné osvobození od soudních poplatků, a to v takovém rozsahu, aby se stěžovatelka zároveň přiměřenou mírou podílela na procesním riziku jí vyvolaného soudního sporu; osvobodil ji proto do výše jedné poloviny soudního poplatku za žalobu a vyzval ji k zaplacení zbylé poloviny soudního poplatku výši 1 500 Kč. K žádosti o ustanovení zástupce pro řízení krajský soud uvedl, že toto právo především sleduje cíl spočívající v poskytnutí právní pomoci za účelem dodržení zásad spravedlivého procesu, tedy zajištění schopnosti účinně hájit práva u soudu; ustanovení zástupce pro řízení je přitom postupem výjimečným. V posuzované věci takový postup neshledal nezbytným k ochraně práv stěžovatelky, neboť ta soudu doručila žalobu, která byla koncipována věcně srozumitelně, relativně precizně a obsahovala dostatečně vymezené žalobní body, které nebylo třeba doplňovat; bylo z ní soudu zřejmé, čeho konkrétně se stěžovatelka domáhá a proč. Soud nadto dospěl k závěru, že již na základě podané žaloby a vyžádaného správního spisu žalovaného bude schopen posoudit důvodnost žaloby; žádost stěžovatelky proto zamítl.

[3] V kasační stížnosti proti napadenému usnesení stěžovatelka namítá, že její finanční poměry jsou špatné, což ostatně uznal i sám krajský soud, když ji do výše jedné poloviny osvobodil od soudních poplatků. Poukazuje na složitost celé kauzy a rozsah spisového materiálu; cena právních služeb jenom za nastudování spisu se pohybuje řádově v rozsahu mnoha desítek až set tisíc korun, přičemž řada oslovených právníků jí odmítla právní službu vůbec poskytnout. Při veškeré snaze, kterou přes svůj věk a zdravotní stav vynaložila, je zjevné, že si nemůže dovolit najmout advokáta; pro složitost věci však nemůže úspěšně jednat sama. Zdůrazňuje přitom, že Ústava České republiky zaručuje občanovi právo na spravedlivý proces bez ohledu na jeho příjem. Žádá proto o ustanovení zástupce.

[4] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná a jsou splněny i její obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s., byť na samé hranici projednatelnosti.

[5] Soud předně konstatuje, že podáním kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu (s výjimkou procesního rozhodnutí, kterým se řízení o žalobě končí) nevzniká stěžovateli poplatková povinnost (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 - 19, č. 3271/2015 Sb. NSS). Napadené usnesení, jímž krajský soud částečně osvobodil stěžovatelku od soudních poplatků a zamítl její žádost o ustanovení zástupce, nepochybně je právě takovým procesním rozhodnutím. Stěžovatelku tedy v projednávané věci netíží poplatková povinnost; Nejvyšší správní soud proto

nerozhodoval o její žádosti o osvobození od soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti. Stejně tak platí, že stěžovatelka v tomto typu řízení nemusí být zastoupena advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. (srov. opět usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 – 19). Stěžovatelčinu explicitní žádost o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti pak zdejší soud zamítl výrokem I. usnesení ze dne 15. 11. 2021, č. j. 2 As 272/2021 - 8.

[6] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka uplatnila kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Kasační stížnost není důvodná

[8] Stěžovatelka předně krajskému soudu vytýká, že ji napadeným usnesením osvobodil od soudního poplatku toliko částečně, přestože jsou její finanční poměry špatné.

[9] Dle § 36 odst. 3 s. ř. s. může být účastník řízení od soudního poplatku osvobozen zcela pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody. Cílem uvedeného ustanovení je formou individuálního osvobození od soudních poplatků chránit účastníka řízení nacházejícího se v nepříznivých majetkových poměrech před nepřiměřeně tvrdým dopadem poplatkové povinnosti. Jinak řečeno, jde o to, aby účastníkům nebylo v opodstatněných případech upíráno právo na přístup k soudu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 2432/08, publ. pod č. 49/52 SbNU). Právo domáhat se předepsaným způsobem svých práv u nezávislého a nestranného soudu „*má každý, tedy i ten, kdo nemá finanční prostředky na zaplacení soudního poplatku*“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. IV. ÚS 289/03, publ. pod č. 125/34 SbNU). Toto je nepochybně podstatná premisa na straně jedné, na straně druhé je však potřeba připomenout, že institut osvobození od soudních poplatků představuje pouze určitou výjimku ze zákonné poplatkové povinnosti, nikoli institut umožňující bezbřehý, bezplatný přístup k soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 Ans 6/2009 - 71). Pro přiznání osvobození od soudních poplatků v plném rozsahu musí navíc existovat zvlášť závažné důvody (srov. usnesení NSS ze dne 22. 5. 2014, č. j. 7 As 68/2014 - 50). Dále je nutno poukázat na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle níž „*podle čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod podmínky a podrobnosti práva na soudní a jinou právní ochranu upravuje zákon. Jednou z těchto podmínek je i zaplacení soudního poplatku v případě, kdy je poplatková povinnost dána zákonem. Zákonný požadavek zaplacení soudního poplatku nemůže být proto považován za porušení práva na přístup k soudu, resp. práva na spravedlivý proces. Obdobně vnímá soudní poplatky rovněž Ústavní soud, který je řadí mezi podmínky realizace práva na soudní ochranu.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2010, č. j. 6 Ads 50/2009 - 67, dále také na usnesení NSS ze dne 28. 4. 2010, č. j. 5 As 21/2010 - 26, či nález Ústavního soudu ze dne 3. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 162/99).

[10] Nejvyšší správní soud např. v usnesení ze dne 3. 11. 2020, č. j. 2 As 336/2020 - 16, konstatoval, že „*neshledal důvody pro prolomení zásady ovládající současnou právní úpravu v § 36 odst. 3 s. ř. s., dle které platí, že soud by měl osvobodit účastníka řízení od soudních poplatků pouze zčásti. (...) nelze rezignovat na to, aby se účastník, který nemá dostatek prostředků na zaplacení soudních poplatků v plné výši, podílel alespoň nějakou částkou, kterou je schopen zaplatit, na nákladech soudního řízení. Stěžovatel je sice bezpochyby oprávněn vést*

jakýkoli soudní spor. Soudní poplatek však představuje mechanismus, který mu stanovuje spoluzodpovědnost za vedení sporu. Jedná se o určitý regulační institut za účelem zamezení zbytečným či neopodstatněným žalobám; alespoň nějaká poplatková povinnost nutí stěžovatele k (naprosto oprávněně požadovatelné) úvaze, zdali skutečně, vzhledem argumentům vyřčeným v odůvodnění napadeného rozhodnutí, se hodlá domáhat jeho kasačního přezkumu. (...) Dle názoru soudu by se tedy i osoby s malými příjmy měly pro zachování své odpovědnosti při podávání návrhů nějak finančně podílet na řízení, přičemž výši tohoto podílu je třeba v každé individuální věci přiměřeně moderovat; přiblížit je třeba k disponibilnímu příjmu, nepochybně má význam i zdravotní stav a věk stěžovatele a schopnost příjem si reálně obstarat, nelze přitom odhlížet ani od povahy věci samé. (...) V otázkách poměrného osvobození od soudních poplatků je přitom již z povahy věci vždy přítomna jistá míra uvážení soudu, jež se musí pohybovat v zákonných mezích a musí též odpovídat skutkovým okolnostem (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013, č. j. 6 As 75/2013 – 17).“

[11] Nejvyšší správní soud má v projednávané věci za to, že krajský soud nikterak nepochybil, když stěžovatelku osvobodil od soudních poplatků toliko do výše jedné poloviny. Individuálně se zabýval její životní situací a řádně posuzoval její konkrétní majetkové poměry (srov. stěžovatelkou vyplněné prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech ve spise krajského soudu a jemu odpovídající pasáže napadeného usnesení). Soud refleктоval stěžovatelčinu ne příliš dobrou finanční situaci; konstatoval, že její příjmy „jsou velmi omezené, avšak nikoli nulové“, pročež naznal, že je „osobu nacházející se za hranicí dostatečnosti finančních prostředků pro to, aby náklady soudního řízení v plné výši byla schopna reálně unést.“ Zároveň však krajský soud akceptoval požadavek na zcela výjimečné osvobození účastníků řízení od soudního poplatku v plné výši (srov. § 36 odst. 3 s. ř. s. a shora odkazovanou judikaturu) a snahu ponechat na jejich „bedrech“ určitou odpovědnost za vedení soudního řízení. Krajským soudem zvolená míra osvobození (jedna polovina) se jeví jako akceptovatelná a odpovídající poměrům stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto v tomto uvážení krajského soudu nespatřuje žádný excés, aby byl nucen do jeho posouzení zasáhnout.

[12] Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýká, že jí neustanovil zástupce z řad advokátů pro řízení o žalobě; má přitom za to, že pro složitost věci nemůže v řízení před krajským soudem jednat sama.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že otázkou potřeby ustanovení zástupce z řad advokátů účastníku řízení před krajským soudem se již zabýval např. ve svých rozsudcích ze dne 4. 4. 2018, č. j. 10 As 75/2018 – 17, ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 181/2018 – 14, ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 23/2013 – 9, či ze dne 13. 5. 2016, č. j. 6 As 84/2016 – 12. Obligatorní zastoupení advokátem zákon předpokládá u typově složitých či právně náročných podání, resp. řízení. Typicky se jedná o mimořádné opravné prostředky, jako je dovolání, kasační stížnost směřující k meritornímu posouzení věci, nebo případy tzv. nutné obhajoby v trestním řízení. V ostatních věcech zákonodárce předpokládá, že pokud je účastník schopen hájit svá práva sám, zástupce nezbytně nepotřebuje. S ohledem na § 35 odst. 10 s. ř. s. a na nutnost splnění dvou kumulativních podmínek pro možnost ustanovení zástupce je zřejmé, že úmyslem zákonodárce nebylo přiznat právo na ustanovení zástupce každému, kdo o to požádá; v opačném případě by zákonodárce spojoval možnost ustanovení

zástupce pouze se splněním podmínek pro osvobození od soudních poplatků a nikoliv též s nezbytností ochrany práv účastníka.

[14] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní soud by měl při posuzování naplnění podmínky nezbytnosti ochrany práv účastníka přihlížet zejména k charakteru projednávané věci, k osobnostním poměrům žalující osoby, k úrovni žaloby, případně dalších podání, z nichž lze dovodit úroveň povědomí žalobce o jeho právech v soudním procesu a vůbec právních poměrech v České republice, a také k tomu, zda je účastník řízení českým občanem a ovládá český jazyk (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2003, č. j. 1 Azs 5/2003 - 46, ze dne 26. 2. 2004, č. j. 6 Azs 19/2003 - 45, ze dne 8. 1. 2013, č. j. 3 As 92/2012 - 34, ze dne 31. 5. 2011, č. j. 5 Afs 20/2011 - 62, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 As 84/2015 - 14). Za hlavní kritérium pro závěr soudu o potřebě ochrany práv účastníka řízení je považován návrh (žaloba) a jeho obsahová a formální úroveň, neboť právě formulace návrhu (žaloby) klade na účastníka řízení po odborné stránce největší nároky (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 5. 2004, č. j. 4 As 21/2004 - 64, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 312/2017 - 12). Při hodnocení této otázky je také třeba hodnotit jak „*hmotněprávní charakter projednávané věci, tak [stěžovatelovy] osobnostní a faktické poměry včetně úrovně jeho legitimně očekávatelného a předvídatelného povědomí o hmotných i procesních právech, která pro něj z včas podané žaloby vyplývají*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2004, č. j. 6 Azs 19/2003 - 45, č. 492/2005 Sb. NSS). Ustanovení zástupce k ochraně práv představuje institut mimořádný, což nepochybně musí mít svůj odraz právě i ve zkoumání charakteru (povahy) věci. Posuzovat charakter věci s ohledem na nezbytnost ustanovení zástupce je nutno jak v rovině obecné (ustanovení zástupce bude nepochybně typičtější ve věcech sociálního zabezpečení či důchodového pojištění, ochrany vlastnického práva, u cizinců v případě správního vyhoštění či neudělení mezinárodní ochrany apod.), tak i na základě individuálního významu dotčeného práva pro stěžovatele, který se ochrany takového práva domáhá (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2019, č. j. 8 As 394/2018 - 18).

[15] Ústavní soud v usnesení ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2479/15, konstatoval: „*soudce bude moci zástupce ustanovit pouze tehdy, bude-li to nezbytně třeba k ochraně zájmů účastníka. Pojem nezbytnosti je přitom třeba vykládat tak, že jde o situace, v nichž je konkrétními okolnostmi odůvodněn závěr, že bez zastoupení by účastníkovi řízení mohla vzniknout nikoli nezanedbatelná újma, přičemž se jedná pouze o benefit poskytnutý účastníkům soudních řízení ze strany státu. V této souvislosti Ústavní soud také zdůrazňuje, že již dříve judikoval, že není porušením práva na právní pomoc zakotveného v čl. 37 odst. 2 a 3 Listiny, zamítne-li soud žádost účastníka řízení o ustanovení zástupce, pokud bylo řádně soudem shledáno a odůvodněno, že pro takové ustanovení zástupce nejsou splněny podmínky.*“ V rozsudku ze dne 17. 7. 2018, č. j. 8 As 100/2018 - 35, Nejvyšší správní soud uvedl: „*zastoupení není nezbytně třeba k ochraně práv stěžovatele, jelikož (pokud) je sám schopen se kvalifikovaně hájit a zajistit si náležitou obranu svých práv v řízení. S poukazem na opakované, a mnohdy úspěšné, vystupování stěžovatele před krajským soudem (...) je zřejmé, že je dostatečně obeznámen s procesem soudní kontroly aktů orgánů veřejné správy a s tím, jak v řízení před soudem vystupovat. (...) tuto skutečnost ostatně opět potvrdil formulací nyní projednávané kasační stížnosti, z jejíž kvality je zřejmá dostatečná erudice stěžovatele k samostatné obraně jeho práv. Je jistě paradoxní, že čím lépe stěžovatel argumentuje ve prospěch vyhovění své žádosti, tím více se vyhovění této žádosti vzdaluje. To je však pouze důsledkem toho, že účelem ustanovení*

zástupce je především zajištění efektivní ochrany práv účastníka řízení, a proto, pokud je účastník schopen si tuto ochranu zajistit sám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2004, č. j. 4 As 21/2004 – 64, a rozsudek ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 As 306/2005 – 66) a nevylučují-li to jiné okolnosti, jako například přílišná emoční účast ve sporu, vyhovění návrhu na přiznání zástupce z řad advokátu není třeba.“

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka podala žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2021, č. j. JMK 84418/2021, sp. zn. S-JMK 48438/2021 OÚPSŘ, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Kuřim ze dne 13. 1. 2021, č. k. MK/19912/20/OSŽPe, kterým byl schválen stavební záměr „*rodinné domy v Lelekovcích – dům A*“ žadatele P. Ž. Zdůrazňuje, že v žalobě o osmi stranách vylicila základní informace o věci; namítala procesní nedostatky řízení (brojila proti pokračování v řízení, vedení společného územního a stavebního řízení, poškození práv účastníků s ohledem na časový průběh řízení, nesprávnému doručování některých písemností, použití neplatných podkladů a absenci vyjádření odboru dopravy); dále vytýkala nedostatky v projektové dokumentaci nového rodinného domu „A“ (konkrétně snížení terénu pozemku, dokumentaci v rozporu s požadavky vyhlášky č. 268/2009 Sb., ohrožení zeleně – stromu na jejím pozemku, nezajištění odpařujících horniny ze svahu nad novým rodinným domem, nesprávně řešenou požární ochranu, problematiku oslunění a zastínění); poukazovala na nezákonnosti při vypořádání námitek účastníků řízení a další porušení zákona (především nepovolené stavební práce, neplnění podmínek a cílů územního plánu obce či absenci vyjádření orgánu územně-plánovací dokumentace ke stavbě). Žaloba obsahuje odkazy na konkrétní ustanovení relevantních právních předpisů a spisovou dokumentaci.

[17] Nejvyšší správní soud se po prostudování stěžovatelkou podané žaloby ztotožňuje s krajským soudem v posouzení, že tato je „*koncipována věcně srozumitelně a relativně precizně a obsahuje dostatečně vymezené žalobní body (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), jež není třeba doplňovat. Je z ní především zřejmé, čeho se žalobkyně konkrétně domáhá a proč.*“ Stěžovatelka zjevně, ať už sama, nebo prostřednictvím třetí osoby, byla schopná precizovat žalobu, v níž podrobně vylicila své námitky proti napadenému rozhodnutí. Pakliže krajský soud naznal, že jsou formulovány dostatečně určité a žaloba je tedy projednatelná, není k ochraně stěžovatelčiných práv nezbytně nutné, aby byla v řízení o žalobě zastoupena advokátem. Nejvyšší správní soud v žádném případě netvrdí, že by obecně problematika stavebního práva či konkrétní věc předmětného stavebního záměru byla triviální; stejně tak připouští, že příslušný spisový materiál může být značně obsáhlý a stěžovatelčiny zájmy by možná mohly být efektivněji hájeny právním profesionálem. Dle kasačního soudu se však nejedná o nezbytnou potřebu ve smyslu druhé podmínky § 35 odst. 10 s. ř. s. Krajský soud proto ani v tomto případě nikterak nepochybil, pokud její žádost o ustanovení zástupce pro řízení zamítl.

[18] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stěžovatelkou uplatněná kasační námitka není důvodná; taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto kasačním řízení úspěch; soud proto vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost; soud proto žalovanému nepřiznal náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. ledna 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu