

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Ing. L. K.**, proti žalované **Komisi k projednávání přestupků města Chlumec nad Cidlinou**, se sídlem Klicperovo náměstí 64, 503 51 Chlumec nad Cidlinou, proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 7. 2011, č. j. 51 A 8/2010 - 68,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 7. 2011, č. j. 51 A 8/2010 - 68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal ke Krajskému soudu v Hradci Králové žalobu na ochranu proti nečinnosti žalované, v níž se domáhal uložení povinnosti žalované zahájit řízení o přestupku ve věci údajného pokusu o napadení žalobce panem J. V. starším, k němuž mělo dojít dne 18. 4. 2009. Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 29. 4. 2011, č. j. 51 A 8/2010 - 52, zamítl primárně proto, že ve věci tvrzeného přestupkového jednání nebylo zahájeno a neprobíhá žádné správní řízení. V daném případě přitom bylo možné takové řízení zahájit pouze z moci úřední.

[2] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce včasnou kasační stížnost. V jejím doplnění požádal o projednání kasační stížnosti bez právního zastoupení, neboť dle jeho názoru je povinné zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti porušením lidských práv spočívajícím v odepření přístupu k soudu. Současně žalobce požádal o odložení placení soudního poplatku za kasační stížnost do vyřešení otázky zastoupení.

[3] Krajský soud usnesením ze dne 22. 6. 2011, č. j. 51 A 8/2010 - 65, žádosti o posečkání se zaplacením soudního poplatku nevyhověl a vyzval jej, aby zaplatil soudní poplatek ve výši 3000 Kč a současně předložil plnou moc zástupce, který jej bude v řízení o kasační stížnosti zastupovat. Krajský soud žalobce poučil, že nebude-li poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, soud řízení o kasační stížnosti zastaví. Nepředloží-li žalobce ve stanovené lhůtě plnou moc svého zástupce, předloží krajský soud věc Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti s následkem jejího odmítnutí.

[4] Na citované usnesení žalobce reagoval přípisem ze dne 4. 7. 2011, v němž setrval na své žádosti a uvedl, že žádost o posečkání se zaplacením soudního poplatku podal proto, že požadování povinného zastoupení advokátem pro řízení o kasační stížnosti je v rozporu s mezinárodní ochranou lidských práv. Pokud by se žalobce mohl hájit sám, poplatek by zaplatil. Dále odkázal na § 9 odst. 4 písm. c) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, upravující povinnost soudu nezastavit řízení pro nezaplacení poplatku, je-li tu nebezpečí z prodlení. Závěrem opětovně požádal o posečkání se zaplacením soudního poplatku a o postoupení kasační stížnosti bez právního zastoupení Nejvyššímu správnímu soudu.

[5] Krajský soud nato usnesením ze dne 26. 7. 2011, č. j. 51 A 8/2010 - 68, řízení o kasační stížnosti zastavil pro nezaplacení soudního poplatku. V odůvodnění uvedl, že povinnost zaplatit soudní poplatek vznikla žalobci v souladu s § 7 odst. 1 zákona o soudních poplatcích již podáním kasační stížnosti. Jedná se o kogentní ustanovení, které nepřipouští odchylný postup ani výjimky: žádosti o posečkání s placením soudního poplatku proto nemohl soud vyhovět, na což byl žalobce upozorněn v usnesení ze dne 22. 6. 2011, č. j. 51 A 8/2010 - 65. Krajský soud neshledal, že by u žalobce vzniklo nebezpečí z prodlení, které by odůvodňovalo postup podle § 9 odst. 4 zákona o soudních poplatcích, nehledě na to, že příčina žalobcovy nevůle k zaplacení soudního poplatku je zřejmá. Žalobce si svým vlastním postupem sám znemožnil realizaci svého základního práva na řádný soudní proces garantovaný článkem 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s článkem 4 Ústavy.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[6] Usnesení krajského soudu o zastavení řízení o kasační stížnosti napadl žalobce další kasační stížností, v níž nejprve odkázal na povinnost České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva podle článku 2 Ústavy a na aplikační přednost mezinárodních smluv ve smyslu článku 10 Ústavy. Podle žalobce mezinárodní ochrana lidských práv jednoznačně uznává právo hájit se sám a nerozlišuje stupeň soudního řízení. Zatímco Nejvyšší správní soud, Nejvyšší soud a Ústavní soud vyžadují povinné právní zastoupení, Evropský soud pro lidská práva povinné zastoupení nevyžaduje a stěžovatelé si stížnost mohou podat sami, a stejně tak to platí i o podáních u jiné mezinárodní instituce. Postup mezinárodního soudu a institucí garantuje spravedlivý přístup k soudu a spravedlivé projednání jeho věci podle zásady spravedlivého procesu zakotveného v článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1990 Sb., dále jen „Úmluva“). Pokud český právní řád neuznává mezinárodní ochranu lidských práv, jedná se podle žalobce o

pohrdání mezinárodní ochranou lidských práv, mezinárodními institucemi, zvláště pak radou Evropy, Evropským soudem pro lidská práva a Organizací spojených národů.

[7] Žalobce rovněž namítl, že povinné zastoupení advokátem je v rozporu s článkem 8 Úmluvy, neboť pokud je občan nucen povinně sdělovat osobní situaci a podrobnosti právního případu další osobě, jako advokátovi, jde o porušení práva na respektování soukromého a rodinného života.

[8] Žalobce dále uvedl, že o kasační stížnosti má rozhodovat soud, který ve své judikatuře porušuje lidská práva. Zde je podle žalobce podstata problému, neboť Nejvyšší správní soud i Ústavní soud judikují v rozporu s mezinárodně uznávanou ochranou lidských práv, což svědčí o systémových a strukturálních nedostatcích a dalších dysfunkcích v aplikaci českého práva. Závěrem žalobce dodal, že svá lidská práva bude vymáhat všemi dostupnými právními prostředky spolu se všemi újmami a škodami, které mu byly způsobeny, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] K výzvě krajského soudu žalovaný sdělil, že se ke kasační stížnosti žalobce nebude vyjadřovat.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou judikaturou netrval na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost a na povinném zastoupení žalobce advokátem, jelikož kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, jímž bylo řízení zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku (rozsudek ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 - 77, dostupný na www.nssoud.cz).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] V řízení o kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) vázán jejím rozsahem. Rovněž tak je podle odstavce třetího téhož zákonného ustanovení vázán důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny, což však neplatí, bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Zmatečnost řízení před krajským soudem pak podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívá v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

[13] K zmatečnosti řízení před krajským soudem přitom došlo i v projednávané věci, takže Nejvyšší správní soud k ní musel přihlížet z úřední povinnosti, i když nebyla v kasační stížnosti namítnuta. Takto bylo zapotřebí postupovat i za situace, kdy kasační stížnost byla podána z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení, který je zakotven v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pod tímto důvodem kasační stížnosti se totiž fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., když z povahy věci je vyloučen jen důvod podle 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozhodnutí o odmítnutí žaloby totiž může být nezákonné i z důvodu zmatečnosti řízení před krajským soudem, jak ostatně dovodil Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98 (publikováno pod č. 625/2005 Sb. NSS).

[14] Napadeným usnesením krajský soud zastavil řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, jímž byla zamítnuta žaloba na ochranu proti nečinnosti žalované, která měla spočívat v nezahájení řízení o přestupku ve věci údajného pokusu o napadení žalobce panem J. V. starším. Krajský soud rozhodl o zastavení řízení o kasační stížnosti specializovaným samosoudcem, ačkoliv ten může rozhodovat pouze o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s., a nikoliv též o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. nebo na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, dostupný na www.nssoud.cz, nebo rozsudek ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, publikovaný pod č. 1459/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud zde vychází z premisy, že v případě posledně zmíněných typů žalob je předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv „věc“, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí. Opačný přístup, tj. že určující není nečinnost či zásah, by obecně vylučoval např. projednávání žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v „soukromoprávních věcech“, které správní soudy běžně projednávají a rozhodují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 As 31/2003 - 49, publikovaný pod č. 487/2005 Sb. NSS).

[15] Podstatou projednávané věci tedy byla nečinnost žalované – veškerá rozhodnutí krajského soudu ve věci samé včetně usnesení o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku proto musel učinit senát krajského soudu. V tomto složení však krajský soud napadené usnesení nevydal: *„rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 - 32, dostupného na www.nssoud.cz).

[16] Krajský soud se rovněž dopustil vady řízení, neboť žalobce v usnesení ze dne 22. 6. 2011, č. j. 51 A 8/2010 - 65, jímž žalobce vyzýval k zaplacení soudního poplatku, nepoučil o možnosti požádat o osvobození od soudních poplatků. Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. mají účastníci v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném proto, aby v řízení neutrpěli újmu. Z tohoto ustanovení judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že krajský soud je povinen poskytnout žalobci poučení o jeho procesních právech a povinnostech, tj. i o tom, že může požádat o osvobození od soudních poplatků (rozsudek ze dne 29. 9. 2005, č. j. 5 Ans 5/2005 - 59, dostupný na www.nssoud.cz). Tato vada řízení mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí

krajského soudu o zastavení řízení o kasační stížnosti, neboť bylo zastaveno právě pro nezaplacení soudního poplatku.

[17] S ohledem na konstatovanou zmatečnost a vadu řízení před krajským soudem musel Nejvyšší správní soud vážit, zda je v rámci kasačního řízení ještě otevřen prostor pro přezkum dalších kasačních námitek žalobce. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud obdobně usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, dostupné na www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že *„krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné*“.

[18] Shodně je třeba dle názoru Nejvyššího správního soudu postupovat v případě, že se krajský soud dopustil vady řízení, případně bylo-li řízení před ním zmatečné. Ze shora uvedené argumentace přitom vyplývá, že žalobce musí být nejprve řádně vyzván k úhradě soudního poplatku, a poté musí věc případně posoudit senát krajského soudu. Jelikož jeho rozhodnutí ve věci (bude-li vůbec na místě) nelze předjímat, je předčasné zabývat se další argumentací žalobce v kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal, že se Krajský soud v Hradci Králové dopustil vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, a že řízení před ním bylo zmatečné, zrušil jej podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán shora uvedeným právním názorem, tj. zašle žalobci novou výzvu k zaplacení soudního poplatku s poučením o možnosti požádat o osvobození od soudního poplatku. Budou-li následně dány důvody pro zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku, rozhodne o něm krajský soud v senátu.

[20] V novém řízení rozhodne krajský soud 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 22. listopadu 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu